

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración I



**LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN LA ESPAÑA
DEMOCRÁTICA**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José Alejandro Mújica Zapata

Bajo la dirección del doctor

Manuel Mella Márquez

Madrid, 2004

ISBN: 84-669-2646-1

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración I

Tesis Doctoral

**LA OPOSICIÓN POLÍTICA
EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA**
José Alejandro Mújica Zapata

Dirigida por Manuel Mella Márquez

Madrid, enero de 2004

dedicado a Marta, Alicia, Sofía, Lupita y Elizabeth

Tengo una deuda impagable de aprecio y gratitud con Juan José Rodríguez Prats, Rosa María Giorgana y Manuel Mella Márquez. Los aspectos positivos de este trabajo quiero compartirlos con Carlos E. Casillas, Ignacio Sánchez-Cuenca, José Miguel Govantes Souza y José Dimas Mújica. He tenido la fortuna de contar con el respaldo de Gianfranco Pasquino (el *Profesor Amigo*), cuyas enseñanzas recibí desde cualquier *parte del mundo* que se encontrara. Pilar Gangas fue insistente en la detección de incorrecciones y me suministró pistas valiosas para rehacer, deshacer o modificar capítulos. José Ramón Montero, María Luz Morán, Olga Gil, Jordi Capo, Lynn M. Maurer, Ángel Sánchez Navarro, Enrique Guerrero, Rosa María de la Fuente, Miguel López Leyva, Ignacio Urquizu, Roger Senserrich, Ferran Martínez, Dulce Manzano, Héctor Cebolla, Alvaro Martínez y mi buen amigo David Llorente Sánchez me dieron su tiempo y comentarios en distintas etapas de la investigación. Estoy inmensamente agradecido con el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March por permitirme disponer de sus recursos para la elaboración de la tesis (y especialmente agradezco la generosidad de Pedro, Almudena, Gema, Martha y Paz). Así también mi reconocimiento al personal de la Biblioteca de Humanidades de la Universidad Autónoma de Madrid por su ayuda y facilidades. Pedro J. Villarreal Pinzón, Conrado Madariaga, Moisés de la Cruz, César García Béjar, Diana Godínez, José Federico de la Torre, Socorro Labrada, Ramón Castillo, Horacio Durán, Ana María Betancourt y Guillermo Petricoli han sido poderosos alicientes para la conclusión de este proyecto. No he podido definir lo que la familia Tomás Hernando ha representado durante mi estancia en España. Cariño, sostén y calor serían palabras insuficientes y por tanto injustas. En buena medida sus mentores fueron los responsables de mi privilegiada situación. Mi gratitud también a las familias Alcalde Villacampa y Govantes Souza. Dios tiene el lugar más importante en esta lista de agradecimientos. Sigo creyendo, en contra de una opinión cada vez más generalizada, que esto ha sido posible por la fe, la sabiduría y los medios que El me ha proporcionado.

INDICE

Lista de gráficos y tablas	v
----------------------------	---

INTRODUCCIÓN

Planteamiento	1
Justificación del tema	1
Hipótesis y variables	4
Objetivo de la investigación	8
Conceptos y presupuestos	8
Justificación del caso español	13
Metodología de la investigación	19
Estructura de la investigación y resumen	22

PRIMERA PARTE

I.- La estructura teórica	27
1.1. El lugar de la oposición en las democracias contemporáneas	28
1.1.1. Disenso, oposición, democracia y teoría democrática	28
1.1.2. Democracia y oposición: un arreglo de mutua legitimidad	49
1.1.3. El incentivo de la influencia institucional	55
1.2. El estudio de las oposiciones y las actividades de oposición (no parlamentarias y en no democracias)	70
1.2.1. Oposiciones no parlamentarias, sociales y extraparlamentarias: un problema de conceptualización	73
1.2.2. Aproximación teórica a las oposiciones en los regímenes autoritarios y una revisión de su actividad durante la España de Franco	96
a) Aplicación de criterios al caso de España	100
b) La oposición al franquismo: revisión, líneas de estudio y contribución opositora	106

1.2.3. Oposición y transición	126
a) La erosión de los regímenes no democráticos: principales agentes y su rol opositor	129
b) Pactos, negociación y oposición: presupuesto teórico	137
c) Oposición democrática y transición en España: recorrido teórico e histórico	140
d) Consenso y oposición durante el periodo constituyente	155
1.3. La oposición político-parlamentaria: teoría, medios y funciones	171
1.3.1. Desarrollo histórico e institucionalización	172
1.3.2. Principales exponentes y derroteros teóricos	176
a) El modelo de Dahl (y sus críticos)	182
b) Propuestas de clasificación posteriores a Dahl: la dificultad de comparar	195
c) «El estado de los estudios»	199
d) El soporte teórico de la investigación: recapitulación y enfoques centrales	205
1.3.3. Partidos políticos, parlamento y funciones: las arenas, los recursos y los agentes institucionales de la oposición política en los regímenes democráticos	212
a) Los partidos: el cuerpo político de la oposición	212
b) Un enfoque general sobre los parlamentos	221
c) Las funciones de los parlamentos	223
d) El control parlamentario, su importancia y relación con otros instrumentos legislativos	229
e) La oposición parlamentaria en democracias nuevas y consolidadas	239

SEGUNDA PARTE

II.- Oposición parlamentaria y sistema institucional	256
2.1. La oposición política en el diseño institucional español	257
2.1.1. La oposición en una democracia parlamentaria	258

2.1.2. La oposición en una democracia consolidada y un entorno democrático	267
2.1.3. Un diseño institucional que estimula un modelo mayoritario	273
a) Los efectos mayoritarios del sistema electoral	278
b) Voto de censura constructivo y los poderes del primer ministro: garantías de una mayoría ganadora y estable	284
2.2. Los instrumentos parlamentarios de la oposición en España	294
2.2.1. Revisión de estudios comparados sobre los recursos parlamentarios de la oposición	295
2.2.2. La posición, influencia y rol de los grupos parlamentarios	302
2.2.3. Los límites de la oposición en las Cortes Generales españolas	304
III.- El comportamiento de la oposición parlamentaria	313
3.1. Leyes orgánicas, investigación empírica y medición del consenso	314
3.1.1. Leyes orgánicas como parámetro de análisis	314
3.1.2. La deducción del voto opositor	325
3.1.3. Diferenciando la modalidad de votación: el caso de la III Legislatura	335
3.2. Producción de leyes orgánicas: 1979-2003	345
3.2.1 Leyes orgánicas por modalidad de votación	350
3.2.2. Criterio de clasificación material de las leyes orgánicas	357
3.2.3. Productividad de leyes orgánicas por materia, legislatura y modalidad de voto	361
3.2.4. Encontrando razones de la abstención opositora: la II, III, IV y V legislaturas	383
3.2.5. La gran consociación: los temas de integración territorial	390
3.2.6. Los autores de la ley: un incentivo para la cooperación parlamentaria	405
3.3. El caso de la oposición mayoritaria durante el periodo 1982-1989	418
3.4. Desajuste de hipótesis y comportamiento parlamentario de la oposición	446

CONCLUSIONES	468
BIBLIOGRAFÍA	485
APÉNDICE	515

LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

GRÁFICOS

1. Dos dimensiones de la democratización según Dahl	39
2. Oposiciones en regímenes democráticos	78
3. Readaptación de la tipología de Dahl por Blondel	192
4. Porcentaje de escaños grupo parlamentario del gobierno y oposición mayoritaria. Congreso de los Diputados	325
5. Votos emitidos y votos a favor en leyes orgánicas I Legislatura Congreso de los Diputados. 1979-1982	331
6. Número de leyes orgánicas por legislatura	345
7. Porcentaje de votación por modalidad y legislatura. 1979-2003	352
8. Leyes orgánicas por tema y modalidad de votación en porcentajes	365
9. Autores de iniciativas de ley orgánica 1979-2003	407
10. Porcentaje de escaños no gubernamentales en poder de la oposición mayoritaria Congreso de los Diputados 1979-2003	421
11. Labor de la oposición 1984-2003	425
12. Labor de la oposición 1988-2003	426

TABLAS

1. Tácticas de la oposición oficial y de fracciones independientes en la Cámara de los Comunes para obstaculizar la actividad del gobierno Inglaterra, siglo XIX	174
2. Tipos de oposición según Duverger	177
3. Probables objetivos planteados por los principales partidos políticos con relación a su posicionamiento en el Congreso de los Diputados	217
4. Comparación de una legislatura con otros órganos del Estado	222
5. Producción legislativa 1980-89, Cámara Baja o Senado en 21 democracias según von Beyme	226
6. Modelos teóricos y doctrinales del control parlamentario en España	232
7. Estatus de los gobiernos e influencia acreditada por los partidos de oposición en los sistemas parlamentarios hacia 1989, según Powell Jr.	264
8. Oportunidades de los diputados del gobierno y la oposición en 21 democracias según von Beyme	296

9. Centralización del proceso legislativo de acuerdo a cuatro dimensiones	298
10. Histórico de leyes orgánicas aprobadas por legislatura Congreso de los Diputados 1979-2003	346
11. Histórico de leyes orgánicas de consenso, disenso y no consenso por legislatura	350
12. Leyes orgánicas por materia y legislatura 1979-2003	361
13. Leyes orgánicas por materia en términos absolutos y porcentuales	364
14. Leyes orgánicas de CONSENSO por materia y legislatura	369
14.1 Porcentaje de consenso por materia y legislatura	371
15. Leyes orgánicas de DISENSO por materia y legislatura	373
16. Leyes orgánicas de ABSTENCIÓN por materia y legislatura	380
17. Diferencia de abstención en leyes orgánicas entre las oposiciones mayoritarias lideradas por Fraga y Aznar AP/PP (1982-1996)	383
18. Comportamiento parlamentario Fraga-Aznar en leyes orgánicas (Se incluye la V Legislatura)	384
19. Comportamiento parlamentario de la oposición con Fraga y Aznar en número de leyes orgánicas (Se excluye la V Legislatura)	385
20. Autores de leyes orgánicas autonómicas por legislatura	399
21. Leyes orgánicas por autores y modalidad de votación 1979-2003	399
22. Total de leyes orgánicas en materia autonómica. Relación de autores, modalidad de votación y legislatura	401
23. Comparación de iniciativas de leyes orgánicas rechazadas y aprobadas	406
24. Autores, número de leyes y modalidad de votación	409
25. Consenso en proyectos de ley orgánica por tema y legislatura	412
26. Número y porcentajes de escaños no gubernamentales Legislaturas I a VII	422
27. Porcentaje de escaños de gobierno, oposición y minorías	422
28. Desajuste de probabilidad en leyes orgánicas	448
29. Leyes orgánicas de la democracia española	516
30. Clasificación material de las leyes orgánicas	528
31. Congreso de los Diputados. Histórico de partidos parlamentarios	535

TABLAS DE CONTINGENCIA

1. Relación de variables: consenso dependiente del tipo de gabinete	351
2. Relación de variables: tema de leyes orgánicas y tipo de gabinete	362
3. Relación de variables: consenso dependiente del tema	367
4. Relación de variables: consenso dependiente de autores	376

INTRODUCCIÓN

Planteamiento

Este es un estudio sobre el comportamiento de la oposición política en el proceso parlamentario de ámbito estatal. Se orienta al caso de la España posfranquista y trata con especial interés al grupo que en el Congreso de los Diputados ha representado la principal fuerza de oposición. En el transcurso del documento también se aborda, aunque con un menor grado de profundidad, el activismo de las minorías parlamentarias con presencia en ambas Cámaras. En líneas generales la tesis se restringe a dos de los tres «recorridos» que la oposición política puede cursar en los regímenes democráticos y que Pasquino (1990a: 13 ss.; 1998: 59 ss.) ha sugerido convenientes para su análisis y exploración: el conocimiento concreto de su práctica en el parlamento y la influencia que sobre su estilo y recursos ejerce el diseño institucional. Ambas vías de investigación estarán precedidas de un profundo análisis sobre la teoría de la oposición desde una perspectiva politológica. Aunque este trabajo se centra en el rol de la oposición política dentro de un sistema constitucional, no pasa por alto el examen teórico de otros tipos de oposición, ni de algunos grupos de disenso político que tienen lugar en regímenes no democráticos, procesos de erosión autoritaria y cambio.

Justificación del tema

El interrogante de fondo de este tratamiento es por qué los individuos, y concretamente los opositores parlamentarios, deciden cooperar en política. Podría inferirse que la razón de ser de las oposiciones político-parlamentarias es simplemente oponerse a quienes ocupan el poder; pero tal presupuesto no debe ser tomado como una conjetura obvia o un razonamiento incontestable exento de mayor valoración. Teóricamente, la oposición política, la que aspira a ser gobierno, representa la propuesta alternativa, el programa contrario y de recambio al partido que detenta el poder, el estilo diferente de entender y hacer política. Desde esa otra visión, los opositores tratan de constituir una identidad que les separe de sus adversarios políticos, que les permita presentarse a los electores como una opción real, pragmática y diferente. Si admitimos este postulado es probable que aceptemos también que cuando una oposición discrepa del gobierno manifiesta un comportamiento natural, instintivo mejor aún. No en vano a la oposición se le ha relacionado con una suerte de *parásito*, concretamente del gobierno (si bien puede llegar a serlo de las reglas o de la autoridad), al prefigurar que su carácter está «atado» o vinculado a sus ideas y comportamientos (Blondel, 1997: 463). Es bajo esta lógica que a los ojos de los analistas políticos pudiera no resultar sugerente dilucidar sobre las causas que conducen a los opositores parlamentarios a disentir del gobierno, sino en

todo caso las razones o las circunstancias que les han llevado a consensuar, es decir, aceptar la construcción de acuerdos y manifestar un procedimiento contrario al de su naturaleza política.

El interés académico por el tema se multiplica en la medida que la actitud colaboradora se refiere no tanto a los grupos minoritarios sin posibilidades de alternancia o que están impedidos de convertirse por sí solos en mayoría en el parlamento nacional, sino que concierne a los opositores que despliegan su arsenal político para ser gobierno, aquellos con mayores motivos de introducir contra-propuestas y exaltar de este modo su estrategia de confrontación. Contrario a la creencia de que el disenso en democracia es la circunstancia recurrente, el enfoque de la investigación adopta también un cariz distintivo si nos enteramos que una de las particularidades de las oposiciones parlamentarias en los regímenes democráticos (sobre todo aquellas democracias que han alcanzado su consolidación), es precisamente cooperar, o dicho más concretamente, establecer consensos con la mayoría que sostiene al gobierno en lo que respecta a la aprobación de políticas legislativas (Cazzola, 1972; Di Palma, 1977; Bettini, 1989; Capo, 1990; Massari, 1990; Ahmed, 1997). Una oposición que coopera no denota una oposición políticamente acorralada a la que no le ha quedado más salida que votar favorablemente una iniciativa del gabinete o su mayoría. Una oposición que da su asentimiento a proyectos del gobierno tampoco significa que ha extendido un cheque en blanco al grupo parlamentario mayoritario, ni presupone que ha dejado de ejercer su función controladora y de alternativa. Antes bien, los opositores que en el parlamento consensúan la legislación, son jugadores que han logrado arrancar concesiones y recursos a sus contrincantes, introduciendo –aunque también aceptando e intercambiando– medidas, obligaciones y garantías que las leyes y los reglamentos deberán contener. De cara a los medios de comunicación y los ciudadanos, la oposición debe, además de suministrar información sobre la conducta del gobierno, transmitir con claridad posible que al consensuar con la mayoría afecta la legislación (revelando así una imagen de fortaleza política), así como que al *coaprobar* medidas legislativas favorece al mantenimiento de la gobernabilidad del Estado y la estabilidad política y democrática de su país. Esta visión se fortalece si se tiene en cuenta que en los sistemas constitucionales el gobierno y la oposición son igualmente responsables de los intereses del Estado (Scruton, 1982: 335). Importa señalar que en la base de la disponibilidad opositora para construir acuerdos se sitúa no solo la orientación natural de los políticos a negociar y deliberar con otros individuos, sino la estrategia de realizar una parte, aunque sea reducida, de su programa político. El objeto es reducir los efectos negativos

de la derrota electoral al mostrar a sus electores que su voto no ha resultado inútil (Cotta, 1986: 301).

Otro factor a tomar en cuenta en la relación consenso-oposición es que en las democracias afianzadas las oposiciones no son definidas propiamente por su inclinación al antagonismo y la postura conflictiva (si bien las hay) ya que estaría ofreciendo símbolos evidentes de ejercer una contestación sistemática, obstruccionista peor aún. Y en la perspectiva del elector, especialmente el que no está situado en posiciones extremas, un partido o un grupo parlamentario de temperamento semejante pudiera ser percibido como una oposición carente de alternativa y simultáneamente disruptiva, bélica e irresponsable en su proceder, una opción de *riesgo* proclive a ser castigada en las urnas por los probables efectos de su radicalidad política. Es así que una oposición propensa al entendimiento y el diálogo, sin que elimine o disminuya el control sobre los gobernantes, es preferida a un tipo de oposición feroz o descarnada, irresponsable también, lo que no pasan por alto quienes se plantean ganar la elección y sustituir la relación de mayoría. Ya en los primeros estudios sobre la oposición política se afirmaba que las oposiciones institucionalizadas e interesadas en responder a los electores por sus promesas tenían el deber de oponerse sin incurrir en formas de obstrucción política, ser constructivas y no perjudiciales, representar una «visión tranquila» del juego político y estar dispuestas a la colaboración (Sartori, 1966: 151). Pero de acuerdo a este enfoque, el sentido de oposición trascendería al mantenimiento de cuotas de consenso que sobre puntos fundamentales precisa toda democracia para persistir –consenso sobre el régimen, el orden constitucional, la unidad del Estado o la forma de gobierno– (Dahl, 1956: 132; Apter, 1962: 158; Giulj, 1981: 477-8; Ahmed, 1997: 148; Schrire, 2001: 141), apostándose más bien sobre cuestiones de política pública, normativa, institucional, económica, social o de bienestar. Y son justamente esta clase de materias las que ponen a prueba el carácter *responsable* de la oposición democrática al presuponer que va a apoyar políticas gubernamentales que aplicará en caso de llegar al gobierno, y votará en contra de aquellas que bajo ninguna circunstancia se atreverá a instrumentar. En este sentido, si las oposiciones al mismo tiempo constitucionales y responsables restringen su enfrentamiento hacia programas políticos o de gobierno, esto es, orientan su desafío hacia cuestiones de *policies* más que de *politics* (Ramírez 1972: 702), no es solo porque en las políticas cotidianas o de cuestión distributiva se les conceda margen al desacuerdo por sobre la acción cooperativa, ni porque a los opositores les esté éticamente prohibido cuestionar el sistema de democracia o el modelo económico imperante. Antes bien, su propósito será que esas reglas,

hábitos e instituciones resulten fortalecidos y perfeccionados, y que la política económica disminuya en lo posible los efectos de una inadecuada distribución de los recursos o el trecho de la desigualdad social (Punnett, 1973: 13-4). Con todo, parecería razonable reconocer que el carácter responsable de la oposición habrá de acrecentarse a medida que sus posibilidades de acceso a la participación del gobierno sean mayores (Sartori, 1966: 156; 1980: 176; De Vergottini, 1980: 540; Montero y García Morillo, 1984: 163)¹, así como que tras obtener el poder sea consciente que en el futuro los votantes podrán premiarle o castigarle si no cumple algunas de sus promesas políticas (cfr. Przeworski, 1997, 1999; Barreiro, 1999).

Hipótesis y variables

Siguiendo los esfuerzos de Franco Cazzola (1974: 70 ss.), la pregunta que se plantea en esta investigación es por qué las oposiciones políticas en las Cortes Generales españolas han decidido consensuar con el gobierno y su grupo parlamentario (variable dependiente). Interesa detectar las causas que han motivado a los opositores políticos a establecer acuerdos y votar afirmativamente en el Pleno del Congreso, cuya Cámara es la que tiene mayor relevancia en el proceso parlamentario de ámbito estatal. Mi argumento es que la oposición consensuará con el gobierno dependiendo de sus incentivos, es decir, el conjunto de circunstancias que tiendan a promover su acción cooperativa (variables independientes). Los incentivos pueden ser de tipo de *institucional* (si la oposición actúa en democracias mayoritarias o consensuales); de *configuración de fuerzas* (si es frente a gobiernos monocolors mayoritarios o minoritarios); *organizacionales* (la manera como la oposición mayoritaria está conformada, con qué grupos, con cuántos diputados, con qué nivel de fragmentación); *ideológicos* o *programáticos* (el tipo de tema o materia en proceso de discusión); *el autor o los autores de las iniciativas* (el gobierno, la principal oposición u otros), así como de *intercambio político* (la disposición de los gobiernos o los grupos parlamentarios mayoritarios para aceptar o no las enmiendas de sus opositores). La presencia simultánea de una, algunas o todas las condiciones descritas ayudan a explicar la conducta de la oposición política en torno a un curso de acción parlamentaria. La primera variable infiere que la intensidad de la cooperación depende del modelo de democracia en el que la oposición desarrolla sus funciones. El consenso es una práctica habitual en los modelos *consociativos* o de *democracia consensual*, donde la incorporación de la otra gran fuerza partidista en la estructura de gobierno tiene por objeto evitar la exclusión opositora, promover la cooperación, atenuar las fracturas sociales y menguar la polarización política subsistente en esas sociedades (Lijphart, 1968, 1969, 1987; cfr. Sartori, 1999: 60 ss.). A este tipo de oposición, Otto Kirchheimer (1988 [1957]) le

designó «oposición incorporada» o «sectorial». En las democracias mayoritarias el consenso tendrá menor grado de recurrencia debido a que su característica sustancial es que dos o más partidos aspiran a ser gobierno sin formar entre ellos grandes coaliciones (cfr. Berrington, 2001)². Una democracia de este tipo es posible detectarla allí donde un solo partido o un bloque de partidos pilota el gobierno prescindiendo de la oposición. En estos sistemas –a los que suele también denominárseles de *adversarios* o de *confrontación* política–, los opositores tienen la ocasión y los incentivos de dramatizar su desempeño político, disenter pública y abiertamente sobre las formulaciones de quienes gobiernan, hacer eco de su discrepancia por cualquier medio institucional, promover una legislación paralela y defender continuamente la conveniencia de relevar a sus rivales de la acción gubernativa. Pese a que en este tipo de democracia los opositores desarrollan su papel con mayor dificultad, pueden consolidar su independencia política, preservar su identidad y fortalecer las posibilidades de fungir como una opción real y sucedánea (Pasquino 1998: 53). Esta circunstancia incurre en la actividad parlamentaria porque fomenta el enfrentamiento institucional entre gobierno y opositores, hecho que se agudiza cuando se abordan temas trascendentales, de política de presupuestos o de naturaleza constitucional.

En las democracias mayoritarias gobierno y oposición política tienden a generar «pequeñas consociaciones» cuando votan y consensúan en torno a asuntos de conflictividad restringida o de materia regulativa. Asimismo, si mayoría y oposición logran establecer amplios consensos en algún tipo de temas, si acuerdan reservarlos como aspectos intocables y no discutibles a lo largo del tiempo, y si frente a la eventualidad de que resulten amenazados logra unificarlos, no prefigura que la democracia mayoritaria haya dejado de existir. Que en ciertos periodos la producción legislativa se caracterice por ser aprobada por consenso no hace sino reflejar una posibilidad latente de este modelo de democracia. Bajo esta lógica, si en los sistemas *mayoritarios* la oposición política suele concurrir, sus incentivos se reducen drásticamente si se compara con lo que se le impone en las democracias *consensuales*, donde el «estilo solidario» de las elites o la influencia del orden institucional desempeñan un estímulo suficiente para explicar la intensidad cooperativa o la unanimidad inclusive. Visto desde otra perspectiva, la oposición tendrá menores incentivos de concurrir con el gobierno en los bipartidismos imperfectos o aquellos de múltiples partidos que tienden a dividir la arena en dos campos políticos (mediante la introducción de *contrainiciativas* o de totalidad), si se compara con los que tiene en las democracias de tipo consensual, donde prevalecen gobiernos de coalición y oposiciones transitorias (von Beyme, 1987: 40). Es por ello que para el caso de

los sistemas mayoritarios resulta necesario considerar otros factores que nos auxilien a revelar la disponibilidad de los opositores para consensuar en las legislaturas.

En los sistemas parlamentarios la presencia de mayorías absolutas monocolors tiende a disminuir los incentivos de la oposición parlamentaria para converger con el gobierno. Los científicos sociales coinciden en señalar que cuando el partido del gobierno goza de mayoría, actúa con disciplina y procede sin fragmentaciones, la oposición puede tener muy poco impacto sobre el proceso de elaboración de políticas (Hagan, 1993; Maravall, 1996; Altman y Pérez Liñán, 1999; Casillas, 2001). La razón más poderosa (y que desencadena las demás) es que el gabinete y su grupo parlamentario prescinden de apoyos ante la suficiencia de sus escaños, provocando la clausura de antiguos canales de negociación e impulsando sus políticas en solitario. En contraste, la debilidad de un gobierno en minoría que venga precedido de una mayoría absoluta o de una o más legislaturas en la oposición, le exige al gabinete construir acuerdos, ampliar el abanico de comunicaciones y entreabrir los accesos al conjunto de las fuerzas políticas. De este modo, los grupos del arco parlamentario pueden ver crecer sus oportunidades para incidir en la agenda parlamentaria e incluso en el programa gubernamental. Ello es también una ocasión propicia para que la oposición demuestre a sus seguidores y electores potenciales su capacidad para impactar en el rendimiento legislativo. No debe omitirse que las posibilidades de la oposición política para capitalizar su discrepancia, erosionando al gobierno desde el parlamento y los medios de opinión, se dilatan a medida que se encuentre unida y en términos parlamentarios sea mayoritaria. Aunque es precisamente este escenario, los riesgos que conlleva y la necesidad de neutralizar una acción perjudicial, lo que pesa en la valoración de los gobernantes para acceder a las enmiendas de los opositores, aparcar materias de legislación conflictiva y proporcionar a la otra gran fuerza política condiciones atractivas para negociar y convenir.

Importante es también que la oposición parlamentaria esté cohesionada a fin de vigorizar su efectividad y competitividad política, así como multiplicar las probabilidades de alcanzar acuerdos con el gobierno. Una oposición fragmentada, con dos o más liderazgos visibles y enfrentados en su interior, es un *contraincentivo* para la cooperación política en los parlamentos (y fuera de ellos también). El problema no solo radica en la complejidad de lograr un entendimiento con la mayoría cuando se trata de consensuar proyectos y proposiciones, sino si los opositores son capaces de formular una política común que además de constituirse en una postura aceptada por todos los miembros del grupo, represente su

propuesta de arranque en las negociaciones con las distintas fuerzas del arco. Si la oposición no consigue ponerse de acuerdo ni logra presentarse a los partidarios del gobierno con un proyecto concreto, quedarán prácticamente sepultadas las posibilidades de producir leyes de amplia consociación. Por el contrario, una oposición cohesionada y disciplinada, que comparta y defienda una determinada orientación política hacia el exterior, allanará el camino para ir avanzando en puntos de acuerdo con los miembros del gabinete y la mayoría parlamentaria. El consenso irá ganando terreno si esa oposición está integrada en una sola organización o un solo grupo parlamentario, cuya capacidad de influencia sobre el diseño de políticas se extienda a medida que posea también un significativo grado de unidad interna y disciplina. Y a esta cualidad fue lo que justamente Dahl (1966 [ed.]: 332; ver también Cazzola, 1972: 73) denominó «concentración». Combinando estas dos variables y planteando los dos extremos de interrelaciones posibles, la probabilidad de bajo consenso en una democracia mayoritaria cobrará fuerza si confluye un gobierno que goza de mayoría parlamentaria con una oposición fragmentada y escasamente cohesionada, mientras que el consenso legislativo tendrá más probabilidades de crearse si se manifiesta un gobierno minoritario que deba interactuar parlamentariamente con una oposición mayoritaria, cohesionada y concentrada³.

Más allá de la correlación de fuerzas que se constituye y la estructura organizativa de la oposición, hay dos factores determinantes para que ésta sea proclive al consenso durante el curso legislativo. Me refiero a los contenidos de las iniciativas y los autores o los promoventes de los proyectos y proposiciones de ley. El peso de estas variables reside en el hecho de que puede haber temas que tienden a generar consensos, independientemente del tipo de gabinete y el nivel organizativo de los opositores. O bien, que aun cuando el gobierno fuese minoritario y la oposición unida y concentrada, el disenso puede cristalizar si el tema es propicio a producir polarizaciones y hacer incompatibles aspectos programáticos de los partidos. Esta lógica aplicaría igualmente para el caso de los autores de las iniciativas si bien con menor grado de intensidad. Es posible que algunas proposiciones diseñadas por ciertos actores con capacidad de iniciar legislación provoquen el consenso o el disenso de la oposición mayoritaria dependiendo de la asignatura. Por su parte, un tema que sea favorable para el consenso entre partidos puede producir el efecto contrario debido al autor que lo proyecta, el tipo de gabinete que prevalece y la estructura de la oposición política. A esta serie de incentivos favorecedores del consenso habría que sumar la disponibilidad del gobierno a intercambiar y negociar con la oposición, lo que nos permitiría conocer la tendencia

cooperativa de quienes gobiernan. Queda claro que un gobierno cuya mayoría parlamentaria avasalle y rechace las enmiendas de los opositores, reducirá sensiblemente los alicientes para la acción consociativa. En estos casos, la oposición optará por disentir o se abstendrá de votar.

Objetivo de la investigación

A partir de estas variables y con el apoyo de diversos instrumentos de investigación, se pretenden detectar los *incentivos* que «terminan por pesar» en la decisión de los opositores de consensuar las iniciativas de ley con el gobierno y su grupo parlamentario mayoritario. Del mismo modo, se busca observar si el disenso y la abstención se manifiestan por razones estrictamente programáticas o por desacuerdos surgidos durante la negociación. Ello, con independencia del tipo de gabinete que subsiste, la capacidad de cohesión-concentración de la oposición política en el parlamento o el quebrantamiento de acuerdos originalmente planteados. Si bien es cierto que las oposiciones parlamentarias en las democracias consolidadas tienden a ser regularmente *consociativas* y que su comprobación pudiera suponer un resultado científicamente desdeñable, la importancia radicaría en proporcionar pistas que iluminen las condiciones bajo las cuáles la oposición tendrá altas probabilidades de consensuar, y predecir aquellas en las que virtualmente disenterá. Aun cuando ni siquiera se establece como objetivo secundario de esta investigación, cabe decir que delimitando a las oposiciones tanto en su ámbito espacial como institucional –oposiciones estrictamente políticas y parlamentarias correspondientes a un mismo sistema de gobierno (presidencial o parlamentario), un tipo de democracia similar (mayoritaria o consensual) y un grado de desarrollo democrático que permita aproximarlas (sean consolidadas o recientemente instauradas)–, es posible aventurar una propuesta de clasificación para confrontar metodológicamente a oposiciones de latitudes diferentes (cfr. Massari, 1990 [1983]: 711). Esto supone excluir la viabilidad de instituir un solo modelo que sistematice a todos aquellos movimientos de contestación, disenso y oposición que tienen lugar en nuestras sociedades –sean o no parlamentarios– (cfr. Graham Jr., 1971: 103 ss.; McLennan, 1973: 386 ss.; Kolinsky, 1987).

Conceptos y presupuestos

Por consenso entenderé que el principal partido de la oposición ha votado afirmativamente una ley o una política con el grupo mayoritario (Rose, 1984a: 90). Como categoría secundaria de este trabajo se adopta la decisión opositora de *disentir* o *no consensuar*, cuando de modo respectivo vota negativamente o se abstiene en la sesión plenaria correspondiente a la

aprobación de la ley. Es importante señalar que no se analiza el consenso en los términos *habermasianos* de argumentos racionales y *dialógicos*, ni la calidad cooperativa de la oposición; simplemente interesa determinar su voto favorable a iniciativas del gobierno y otros grupos parlamentarios, así como las razones por las que optó por esa modalidad. Parto de la creencia que los hombres y los partidos participan en la actividad política porque el poder representa, sobre cualquier otro principio, su más destacado referente, el estímulo esencial, un propósito que materializan mediante la conquista del gobierno, la obtención y permanencia en los cargos públicos o los beneficios de la financiación del Estado (Downs, 1957; Schumpeter, 1966; Janda, 1993; Stokes, 1999). En los sistemas de democracia, la concurrencia en elecciones, la generación de apoyos o la búsqueda de votos se constituyen en medios para esos fines, mientras que el acceso y la conservación de poder, la garantía de solvencia económica y financiera o el mantenimiento de sus sostenedores y «referentes sociales» se consideran objetivos de fondo y en cierto modo permanentes. Asumo que la oposición política, la constitucionalmente reconocida, estructurada e institucionalizada, constituye un elemento esencial para el funcionamiento de las democracias, razonamiento que se extiende para aquellos países donde las fracturas sociales han hecho conveniente instituir una democracia de tipo *consensual*. Si bien Massari (1990 [1983]: 709) ha señalado que en los regímenes democráticos existen diversos tipos de «oposición política», ha suscrito que la desarrollada por los partidos constituye su expresión más importante y que ésta es aceptada por los científicos sociales como sinónimo de «oposición parlamentaria». Dahl (1966 [ed.]: 333) consideró que los partidos eran la más visible manifestación y seguramente una de las más efectivas formas de oposición en un país democrático. Y Blondel (1997: 468) afirmó que en un mayor número de países que son o han llegado a ser democráticos cada vez más partidos aparecían desarrollando una parte en el amoldamiento de la oposición, como si una de sus características clave en los contextos liberales fuese el hecho de que es principalmente, sino exclusivamente, organizada por y alrededor de los partidos.

Oposición política o parlamentaria se utilizará para el grupo parlamentario de oposición más importante en una legislatura, oposición que en España se ha caracterizado por ser de tipo constitucional (Sartori, 1966; Graham 1971). Nótese que la viabilidad de que en un sistema multipartidista se le pueda designar *oposición* a una de las formaciones políticas se justifica no tanto en su capacidad de monopolizar la actividad opositora –si se entiende que en España las minorías parlamentarias han desarrollado un rol relevante–, sino en conseguir que sea identificable como alternativa y se le distinga parlamentariamente de los demás grupos

(Cazzola, 1974; Sicardi, 1984; Molas, 1989: 53; Sánchez Navarro, 1997: 350)⁴. Por «minorías parlamentarias» se entenderá aquellas formaciones integradas en el Congreso que desarrollan actividades de control, crítica y representación, pero no de *gobierno a la espera* en el espacio estatal (Punnett, 1973: 4, 10). Otras expresiones de oposición política, además de los grupos parlamentarios de oposición y minorías, son las que se encuentran al exterior del poder legislativo pero dentro de la estructura constitucional (Dahl, 1966: 341; Massari, 1990a: 30): me refiero esencialmente a los gobiernos y asambleas parlamentarias regionales, tanto si están bajo el poder del partido que es oposición en las Cortes, como aquellos de marcada raíz nacionalista. Para el caso de España esta idea ha sido convenientemente formulada por los constitucionalistas, en el sentido que la relación de control y fiscalización parlamentaria aparece como una conexión bastante más compleja, y de la que entran a formar parte los ejecutivos autonómicos y los de oposición. Además de promover otros sitios claves de confrontación política fuera del parlamento nacional, lo anterior posibilita que tanto gobierno central y regionales actúen muchas veces como «oposición de su correspondiente oposición» y se orienten «a erosionar a sus respectivas mayorías» (Blanco, 2000: 44). De ahí que para clasificarlas, De Vergottini (1997: 32) adoptara el término de «oposición federativa» o «regional»⁵.

Nuestro tratamiento teórico también admite que así como la supresión de los opositores políticos dibuja y explica las condiciones prevalecientes en los regímenes no democráticos (sistema de libertades y derechos políticos nulo o restringido; pluralismo carente o limitado; ausencia o bajo nivel de competencia política), la incapacidad de una oposición para controlar a los gobernantes y articular una opción sustitutiva en una democracia provocará que los ciudadanos se vean forzados a apoyar a la misma formación para que continúe en el gobierno u opten, en su defecto, por la abstención. Así también, si a la defensa de sus intereses se suma la desconfianza sobre el talento de los opositores, los votantes propiciarán que la relación de fuerzas gobernante permanezca inalterable y genere efectos negativos sobre la competición entre partidos (Maravall, 1994: 24; 1996: 32). En opinión de algunos científicos sociales este vacío de alternativa tenderá a «atrofiar» las instituciones así como que esa supuesta crisis de recambio desencadene una «crisis del régimen democrático» (Massari, 1990: 711; Lawson, 1993: 192-3; Jung y Shapiro, 1995: 272). Para otros, sin embargo, las instituciones pueden existir y funcionar a plena satisfacción, el sistema electoral operar con una completa proporcionalidad, pero el partido o los partidos opositores no conseguir el número de votos necesario para ser mayoría y formar gobierno. Dicha circunstancia, en lugar de suponer una

crisis de alternativa o de disfunción de la democracia implicará más bien que en semejante sistema de partidos lo que prevalece es un grupo parlamentario en permanente oposición (Ionescu y Madariaga, 1977 [1968]: 105-6; Punnett, 1973: 10). Se da también por sentado que todo gobierno preferirá que sus proyectos de ley reproduzcan el mayor número de apoyos posible o el más amplio consenso al ser aprobados (Rose, 1984: 74). Esto significa que con mayoría absoluta o bajo condición minoritaria, se esté en un sistema parlamentario o presidencial, el gobierno procurará que al menos uno de los grupos de oposición secunde sus políticas, lo que se hará indispensable si carece de mayoría porque le obliga a intensificar sus acercamientos, ceder a la negociación con los distintos grupos o aceptar buena parte de las enmiendas de sus contrincantes. Asimismo, si el principal grupo opositor vota en contra, o la oposición en bloque manifiesta su rechazo en el parlamento a una ley o una política prioritaria, el gobierno no dudará en emplear toda su solidez mayoritaria para sacar a flote sus proyectos legislativos, si está en condiciones de hacerlo y si a pesar de los costes no tiene otra elección (Ieraci, 2000: 168)⁶.

Se ha afirmado que las oposiciones contemporáneas usualmente no tienen vínculos establecidos con los grupos de interés o asociaciones, y no pueden funcionar por ello como correas de transmisión: esto es así desde que aquellas son muy similares a las formaciones políticas de centro liberales y tienen que competir con los clásicos partidos por el apoyo de las clases medias emergentes (von Beyme, 1987: 35; también Saalfeld, 1990: 77). Algunos estudios arrojan que en las Cortes Generales no parece haber una negociación real durante el proceso legislativo entre grupos parlamentarios que representan diferentes intereses sociales. Esto significa que hay poca conexión del parlamento con los grupos de interés organizados (López Garrido y Subirats, 1990: 47-8; Alda Fernández y López Nieto, 1993: 259). La negociación real con aquellos grupos o intereses afectados se da, según los investigadores, a nivel gubernamental, debido a que el ejecutivo es el eje central del proceso y al que acuden estos grupos. Se argumenta que una vez que un proyecto de ley llega a la Cámara es porque ese texto ha sido ya previamente discutido y negociado con aquellos sectores más influyentes a los que podría afectar: así pues, en España «la oposición juega en general un papel más político que de representación». De ahí también que Colomer (1990) señalara que uno de los rasgos que definen al sistema institucional español sea la amplia autonomía de los grupos políticos, la debilidad de las estructuras intermedias entre las autoridades y la sociedad, y el mermado pluralismo sociopolítico que prevalece en favor de una democracia de confrontación entre dos partidos. Estas sean quizás las razones más poderosas por la que se descarta la línea

de estudio sobre la conexión de los partidos o los grupos de la oposición parlamentaria con sus referentes sociales, el tercer «recorrido» que según Pasquino la oposición puede seguir⁷. No se omite que su análisis complementaría el entendimiento de la oposición política en un país determinado, ayudando a comprender, por una parte, el modo en que estas relaciones impactan a los partidos y movimientos en sus tácticas o estrategias (Maguire 1995: 203), así como por otra, la afectación que ejerce sobre la conducta del gobierno (Capitanchick, 1987; Pizzorno 1997: 651). Por otra parte, en esta tesis no se considera el análisis empírico de aquellas formas de oposición no parlamentaria que tienen lugar en la sociedad española fundamentalmente por una conveniencia metodológica, de delimitación del estudio. Como ha señalado von Beyme (1987), descartarlo tiene la ventaja de que los argumentos y los resultados no se puedan perder fácilmente en la «plétora» de las numerosas formas de oposición social relevantes en las modernas sociedades.

Otro presupuesto que se acepta en esta investigación es que además de la oposición política propiamente dicha (grupos parlamentarios, gobiernos y parlamentos regionales, etcétera) se pueden localizar otros focos de oposición o disenso al gobierno central en los medios de comunicación, los grupos de interés, los grupos violentos y de manera especial todas aquellas organizaciones insertadas en la amplia gama de oposiciones sociales. Salvo lo que acontece en ciertos sectores del nacionalismo radical vasco (que abanderan más bien una causa separatista), no hay evidencia empírica de manifestaciones de oposición al régimen democrático y sus instituciones, sobre todo si se mira a partir de 1982. Es claro que la contestación pública o la oposición social estudiantil se ha orientado esencialmente hacia políticas concretas de sus gobernantes (*particular policy issues*), destacando, por ejemplo, las expresiones de disenso provenientes de la iglesia católica, grupos conservadores y movimientos feministas contra el proyecto de ley que despenalizaba el aborto; la que provino de diversos movimientos sociales y de izquierda por el ingreso de España en la OTAN; las de Objeción de Conciencia; la huelga general de trabajadores de 1988; la movilizaciones protagonizadas por estudiantes, profesores, rectores y opositores políticos contra las leyes educativas –la LODE, la LOU y la LCE, en 1986, 2001 y 2002, respectivamente–, así como las referentes al hundimiento del buque petrolero *Prestige* en el litoral gallego y todos aquellos actos masivos contra el apoyo del *gobierno Aznar* a la intervención de los Estados Unidos en Irak. Cabe decir, finalmente, que ETA continúa siendo hasta hoy la única oposición violenta en España, la que apoyada por Batasuna (por muchos años su brazo político parlamentario en el País Vasco) ha dado forma a la oposición antisistema o *desleal* de este

país (Linz, 1989 [1979]: 60 ss.; Pollack y Grujel, 1987, 252 ss.; Gunther, 1992: 38; Colomer, 1995: 216).

Justificación del caso español

El periodo temporal de este trabajo abarca desde el comienzo de la I Legislatura (abril de 1979) hasta el último tercio de la VII (junio de 2003). El contexto se sitúa en una etapa posterior al planteamiento de que a una oposición se le ha permitido participar porque la coalición gobernante concluyó que reprimirla hubiese supuesto un fracaso, o que los costes de coaccionarla habrían sido mayores si se equipara con los beneficios de tolerarla (Dahl [ed.] 1966: xiv; cfr. McLennan, 1973: 388⁸). Y esta etapa no es otra que la de una oposición que ha adquirido reconocimiento y aceptación, libertad para movilizarse y protección jurídica de sus actividades. En este trabajo no se aborda el comportamiento opositor durante el proceso que dio luz a la Constitución Española de 1978 por las siguientes razones: a) porque se busca analizar a la oposición a partir de que las reglas del juego fueron formalizadas y aceptadas por la mayoría de los actores políticos, una vez puestos en marcha los ordenamientos parlamentarios, los mecanismos de control y el reconocimiento de los grupos cuando la democracia podía considerarse plenamente instaurada si bien no consolidada: este hecho ocurrió con motivo de la promulgación constitucional y la instalación en 1979 de la I Legislatura (López Aguilar, 1988: 27⁹; Rinella, 2000: 135); b) que interesa aportar datos o conocimiento acumulativo sobre el estudio de la oposición política en las democracias ya establecidas y consolidadas, en virtud de que la literatura ha prestado mayor atención al papel de los opositores bajo regímenes no democráticos, la forma como han contribuido a erosionarlos (o *derrumbarlos*), su participación en las dinámicas de cambio político y concretamente en los procesos de transición a la democracia (Pasquino, 1998: 40; Morán, 1998: 19-20; Cotton 1996: 177); c) que en la etapa constituyente los grupos parlamentarios excluidos de la mayoría, si bien oposición y minorías, desarrollaban más una función representativa o articuladora de la pluralidad política, cuyo objetivo principal era, antes que llegar al gobierno, garantizar que sus intereses y proyectos estuvieran incorporados en la nueva Constitución; d) que las leyes orgánicas, unidades de análisis de esta investigación e indicadores del comportamiento opositor, son un tipo de legislación que no estaba instituido ni operante durante la legislatura constituyente, y que los padres de la carta magna diseñaron precisamente para dar continuidad al ordenamiento o para regular sus detalles mediante leyes de tipo *posconstitucional*; finalmente, e) que acorde con el inciso b, el desarrollo de dicha legislatura y el papel de la oposición en este proceso ha sido ampliamente atendido desde

diversas posiciones y objetivos teóricos por estudiosos españoles y extranjeros, destacando el análisis del discurso (Del Águila y Montoro, 1984), las relaciones y posibles coaliciones entre mayoría y oposición (Capo, 1981, 1983), los niveles o factores de éxito y fracaso del proceso (Gunther, 1986b), las bases del «consenso» en la elaboración del nuevo pacto (Oñate, 1998), así como un interesante modelo racional que pone en juego a actores clave y decisiones (Colomer, 1990, 1991, 1998)¹⁰.

Los analistas han ofrecido respuestas convincentes sobre las razones que empujaron a los opositores y casi todos los grupos parlamentarios a consensuar en el proceso constitucional. Durante dicho proceso existieron polémicas importantes y «filosofías parlamentarias diferenciadas y contrapuestas» defendidas por cada uno de los partidos (Capo, 1983: 49 ss.)¹¹. Pero la ambigüedad y generalización del articulado, la falta de una verdadera discusión libre e irrestricta, el acuerdo «ideológico», el miedo al conflicto, el recuerdo latente, la «sombra del enfrentamiento» y el olvido de las disputas, dispusieron no sólo las bases del consenso durante las Cortes Constituyentes, sino que provocaron que el disenso quedara relegado y ocultado, negado y anulado de los foros de debate y discusión, al extremo de hacer olvidar que la democracia no debe implicar la erradicación del conflicto, sino la posibilidad de que políticamente pueda ser explicitado (Del Águila y Montoro, 1982; Oñate, 1998). Desde este punto de vista, una vez que con la promulgación constitucional concluyera la etapa del «consenso», y que el disenso y el conflicto político fueran institucionalizados y aceptados como fenómenos inherentes a la oposición y los sistemas de democracia (Kirchheimer, 1966a; Lipset y Rokkan, 1967; Crick, 1971; Barker, 1971; Morlino, 1976, Missiroli, 1990¹²), ¿en qué se habría de basar ahora la acción cooperativa? Si ya no era el miedo, ni la memoria del pasado o el retorno del ambiente previo a 1936 lo que impulsaba la voluntad de cooperar, ¿qué iba a producir el consenso después de promulgada la Constitución? Si el gran pacto constituyente ameritaba una mayor predisposición de los contrincantes por la connotación histórica de erigir un nuevo entendimiento político entre los españoles (cfr. Colomer, 1998: 177)¹³, ¿qué iba a motivar el consenso tras la eliminación de este incentivo? ¿En qué se soportaría ahora el criterio impulsor de los acuerdos? ¿Acaso iba a responder a la tendencia o fortaleza del partido en la oposición?, ¿a los temas o materias del debate parlamentario?, ¿a la debilidad de los gobiernos?, ¿a la relación de fuerzas prevaleciente por legislatura?, ¿o a los mismos incentivos que dominaron durante el diseño constitucional?

Si en el periodo constituyente la intensidad de las disputas y opiniones que pudieron externar los distintos grupos parlamentarios se atenuaron y superaron para evitar los peligros de la involución o la regresión autoritaria, en lo posterior ¿cómo y con qué magnitud se expresaría el nivel de disenso político-parlamentario?, ¿hacia qué temas, hacia qué aspectos? ¿Puede ser considerada la etapa de postransición política un equivalente al periodo inmediato precedente en donde los partidos privilegiaron el mantenimiento del consenso y la búsqueda de fórmulas para impedir la radicalización del disentimiento político? A mi juicio, si se pretende explicar el acuerdo o desacuerdo entre los grupos parlamentarios durante el periodo de afianzamiento democrático, específicamente entre la mayoría y la principal oposición, no debe hacerse con base en los criterios de la legislatura constituyente porque no estaban dadas las condiciones para ejercer una discrepancia tenaz sin distorsiones ni efectos alterantes, que obligara a la cooperación entre los actores y evitara que los acuerdos resultaran insalvables. De hecho, se puede argumentar que la I Legislatura presenta ciertos elementos de *distorsión* que se evidenciaron con el intento de Golpe de 1981¹⁴, conllevando al reforzamiento del consenso parlamentario y a limitar los conflictos entre gobierno y oposición mayoritaria. Ello propició un tipo extraordinario de incentivo, ausente de las relaciones legislativas al interior de las democracias que han dejado de estar amenazadas o que han sido consolidadas. Para el caso preciso de España provocó que de un enérgico estilo de oposición política que postulaba la formación de «una nueva mayoría parlamentaria», se estableciera una actitud más colaboradora (incluida la propuesta de un gobierno de coalición), junto a un acuerdo explícito entre los socialistas y el segundo gobierno del periodo legislativo (Guerra, 1985: 10-3)¹⁵. En aras de la sobrevivencia del régimen y la de los propios actores políticos, este consenso habría de traducirse no sólo en un pacto de política autonómica, sino en que el núcleo gobernante de la UCD, a raíz de su paulatino desmembramiento, encontrara en la oposición parlamentaria a uno de sus soportes principales, tanto para persistir en el gobierno¹⁶ como para impulsar leyes de importancia constitucional y territorial.

Se podría replicar que la I Legislatura no impidió que la oposición mayoritaria se presentara como alternativa al poder y al gobierno de la UCD, desplegando una activa estrategia al interior del parlamento (criticando constantemente al gobierno y a las otras minorías parlamentarias, ganando ante los medios el debate de moción de censura contra el presidente Suárez y consolidando el liderazgo de Felipe González), así como a su exterior, en los ámbitos organizativo y electoral –modificando y moderando su posición ideológica, estabilizando la organización, disciplinando al partido, y obteniendo triunfos en regiones y

municipios– (Gillespie, 1988). Sin embargo, la alarma que a la mitad del periodo legislativo ocasionó la intentona militar contra la democracia, si bien no supone un razonamiento suficiente para excluir el análisis de la I Legislatura, generó incentivos extraordinarios que no deben ser desatendidos. Adviértase que esta etapa es un prototipo teórico de las democracias emergentes, cuya fragilidad institucional le impone a las oposiciones leales actuar de modo responsable y en defensa del sistema, al punto de hacer prevalecer su función de apoyo a los gobiernos por sobre las de crítica y control. Es indudable que esta postura moderada de los opositores políticos puede tener lugar sólo y en la medida que deseen contribuir al afianzamiento democrático, un hecho que la oposición socialista finalmente demostró. Para quienes creemos que las «distorsiones» representaban un común denominador en las Cortes Constituyentes y la legislatura *posconstitucional*, la II representaría, además de la normalización de la actividad opositora, la eliminación de esos factores exógenos que tienden a limitar su dinamismo político y parlamentario, así como los objetivos de su desafío político o incluso su ferocidad. En nuestro país de estudio, la II Legislatura se instaló justo donde y cuando la democracia dejó de verse amenazada, al fracasar la alternativa golpista y cualquier otra autoritaria, una vez legitimado el régimen con la alta participación electoral, con la práctica ausencia de oposiciones antisistemas, tras el triunfo arrollador de los socialistas, pero sobre todo, con la aceptación de los pro franquistas que al poder arribaría un partido proveniente de la oposición clandestina y promotora del desmontaje autoritario. No extrañe pues el señalamiento de algunos académicos en torno a que sólo con las elecciones generales de 1982 la relación gobierno-oposición en España se pueda realmente comparar con la de otros países de la Europa occidental (Pollack y Grujel, 1987: 242, 246).

Dichas estas argumentaciones, el comportamiento de la oposición parlamentaria española será parcialmente estudiado a partir de la I Legislatura, una vez promulgada la Constitución, tras «concluir» la etapa de consenso constitucional y al conseguirse, después de dos elecciones limpias, libres, competidas y consecutivas, la instauración formal del sistema democrático. Si bien en 1979 la política competitiva de esa I legislatura significaba que se habían eliminado las áreas específicas de cooperación o neutralidad política (Huneus, 1986: 55), así como que el combate político se centraba en un partido que por segunda ocasión había sido respaldado para permanecer en el gobierno (UCD) y una oposición mayoritaria claramente identificada para desafiarlo (PSOE), los factores atrás mencionados la hicieron una legislatura diferente, cuyas cifras permitirán comprobar su distinción respecto de las demás.

España es considerada una democracia mayoritaria y ello se ajusta a nuestros propósitos de investigación. La configuración del sistema electoral español, pese a su principio de proporcionalidad, tiende a producir efectos mayoritarios al «*sobrerrepresentar*» a los partidos de ámbito nacional, *subrepresentar* o eliminar a los pequeños partidos y favorecer a aquellos geográficamente concentrados (Gunther, 1989; Montero, *et al.*, 1992; Montero, 1998). Ello no hace sino propiciar que un partido aún en su condición minoritaria pueda ser gobierno con el apoyo de alguna de las formaciones en el parlamento, promoviendo, simultáneamente, que la segunda fuerza con mayor representatividad se identifique como una oposición que enfrenta a la mayoría gubernamental de acuerdo a la efectividad de sus procedimientos. Considerando también el mecanismo institucional existente para disolver legislaturas o derribar gobiernos, el tipo de gabinete predominante (coaliciones ganadoras mínimas o mayorías absolutas, coaliciones «*sobredimensionadas*» o gobiernos minoritarios), la durabilidad de éstos, la efectividad del número de partidos en el parlamento y las dimensiones de los temas, los estudiosos han situado a España como modelo mayoritario de democracia (Bruneau, Diamandourus, Brooks, *et al.*, 2001: 22-3)¹⁷. Por todo ello, no extraña que desde la I Legislatura los dos principales partidos de ámbito nacional, PSOE y AP/PP (CD y CP) hayan concentrado más del 80 por 100 de la representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, destacando los casos de mayoría absoluta de las legislaturas II y VII¹⁸. Es importante señalar que PP y PSOE son «partidos de gobierno» y no solo «representativos», pues se concentran en desplegar estrategias y líneas de acción que los posicionen como alternativa, criticando a los que están en el poder, promoviendo un programa político diferente y buscando su sustitución.

Esta circunstancia también aplica para las minorías parlamentarias pero no en el ámbito nacional sino en los autonómicos, especialmente me refiero a los partidos nacionalistas que en las Cortes han sabido hacer uso de lo que Spreafico (1991: 322) denominó «potencial de chantaje o poder de intimidación». El objetivo de estos grupos ha sido afianzarse como minorías y negociar beneficios para sus electores y regiones, una estrategia a la que ellos han preferido calificar de «oposición constructiva» –*constructive opposition* (Maurer, 1995: 104). Algunos analistas han considerado que estos partidos rehúsan participar en el gobierno central porque los libera del riesgo compartido de responsabilidades, les da margen para vetar o rechazar políticas que consideran inaceptables y les permite retener su autonomía como partido y representación en el ámbito regional (Linz y Montero, 1999: 75; Aguilera de Prat, 2001: 11 y 14). Con todo, no debería menospreciarse su apoyo a los gobiernos centrales,

especialmente me refiero a los nacionalistas catalanes, un estilo del que han dado muestras desde la etapa constitucional¹⁹. Por lo que respecta a Izquierda Unida se debe señalar que si bien ha tenido éxitos en algunas alcaldías y capitales de provincia, en las Cortes Generales no ha terminado de cimentar como alternativa política ni minoría de *pivote* por ser, en buena medida, una de las principales perjudicadas por los correctivos del sistema electoral, al no asignarle asientos proporcionalmente al número de votos alcanzados (Penadés, 1999)²⁰. De hecho, ha sido la ausencia de un importante partido «bisagra» de implantación estatal lo que han aprovechado adecuadamente las minorías parlamentarias de corte nacionalista para desempeñar esta función clave, en quienes ha recaído, con mucho más claridad e intencionalidad en 1993 y 1996, el peso para la formación de mayorías sin favorecer la construcción de gobiernos de coalición (cfr. Capo, 2000: 244). Aun cuando las minorías parlamentarias no aspiran a gobernar en el conjunto de España, sí lo hacen en sus Comunidades respectivas, sobresaliendo los casos de CiU, PNV y Coalición Canaria. De este modo, si bien es cierto que en el ámbito estatal algunas minorías no cumplen una de las tres funciones clásicas atribuidas a la oposición política (la de alternativa de gobierno), se puede responder que en el Congreso y el Senado aquéllas se integran como grupos representativos de esa opción gubernativa del ámbito autonómico. De tal manera, PSOE durante la I Legislatura, AP/PP de la II a la V, y PSOE nuevamente en la VI y VII, figurarán a la oposición política para los periodos de tiempo aquí señalados, mientras que minorías parlamentarias se designará a las *otras oposiciones*, a los otros grupos con representación en las Cortes Generales.

La democracia española también se acomoda a la hipótesis de que el consenso parlamentario registra sus cotas más altas cuando se conjuga un gobierno en situación minoritaria con el comportamiento cohesionado de la oposición. Un estudio reciente sobre la influencia parlamentaria en España, esto es, la que ejerce la oposición o los grupos parlamentarios sobre el gobierno para que modifique los proyectos de ley o su orden de prioridades, ha concluido que aquella fue mayor durante la época de la transición política y sobre todo en temas legislativos fundamentales. Este fenómeno se presenta igualmente, aunque con sus correspondientes variaciones, durante las etapas de gobierno minoritario o cuando los legisladores muestran signos de división evidentes (Maurer, 2000: 81, 92-3). Es más, cabría decir que es durante los gobiernos minoritarios cuando los diputados españoles han percibido que su eficacia es mayor porque el Congreso incrementa su influencia parlamentaria así como su incidencia en la producción legislativa²¹. Sin perder de vista el

propósito de la investigación, las leyes orgánicas pueden ilustrar el grado de consenso opositor, los temas en que más se dieron y las legislaturas que lo incentivaron. De esta manera, en España confluyen diversas condiciones que lo hacen un caso conveniente de estudio y que se adapta a estas perspectivas de análisis, al ser una democracia parlamentaria, mayoritaria y consolidada; haber contado con gobiernos en mayoría y minoritarios; favorecer oposiciones mayoritarias claramente identificadas desde el inicio de la democracia; constituir un sistema de adversarios afianzado; poseer modalidades legislativas que obligan a un amplio número de voluntades para su aprobación y también su oposición, así como haber dado muestras evidentes de tender a la construcción de grandes acuerdos y comportamientos consociativos en la política legislativa. Su estudio puede proporcionarnos pistas y aproximaciones sobre la relación consenso-oposición en los sistemas parlamentarios y concretamente en el entorno de la Europa occidental.

Metodología de investigación: ámbito, unidades de análisis, teoría y tratamiento de datos

Las Cortes Generales españolas representan el «sitio» o «escenario» de la lucha opositora y de la relación gobierno-oposición en el que se centra este trabajo. Los estudiosos de la oposición política exigen su precisión tanto porque permite alertar sobre los posibles sesgos y deficiencias en los que la investigación puede incurrir, como porque delimita la formulación de proposiciones teóricas sobre el comportamiento consensual opositor o de su conducta discrepante (Dahl [ed.] 1966: 338-40; Polsby, 1997: 515; Blondel, 1997: 469). Al interior de las Cortes, interesarán de modo concreto las interrelaciones que se producen en algunas comisiones legislativas tanto del Congreso como del Senado, así como ciertas sesiones plenarias que con motivo de la discusión o aprobación de determinadas leyes orgánicas han tenido lugar en ambos recintos. Sin pretender definir las desde una perspectiva estrictamente jurídica sino más bien politológica, las leyes orgánicas se corresponden con lo que Pasquino (1990a: 17) ha denominado de «gran consociación», aquellas políticas de importancia territorial y constitucional justificadas en términos de su contribución al funcionamiento del sistema político y el fortalecimiento de la democracia, y que para su aprobación, modificación o derogación requieren de un gran acuerdo que se debe concretar a través de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso en una votación final sobre el conjunto de la iniciativa²². Dicho en otros términos, las leyes orgánicas son políticas de *gran consociación* que para su puesta en marcha requieren de *grandes consociaciones*.

Con independencia de los distintos comentarios doctrinales que continúa propiciando esta modalidad legislativa, sobre todo en lo referente al tipo de materias que debe regular y su posición jerárquica en el ordenamiento jurídico, los constituyentes buscaron que en el proceso de diseño y aprobación de algunas leyes cristalizara el consenso mayoritario de los legisladores, estableciéndose la mitad más uno de los miembros del Congreso como mecanismo o requisitoria constitucional. Lo anterior, pensando que por la relación de fuerzas que se produjo con las elecciones de 1977 difícilmente algún grupo parlamentario iba por sí solo a alcanzar la mayoría absoluta con sus propios escaños, y previendo por tanto que habría de predominar la condición de gobiernos minoritarios o mayorías *subdimensionadas*. Pero las cosas no salieron como se esperaba. Aun cuando el consenso fue establecido como el criterio que teóricamente debía primar en los transcurso y productos de este tipo de regulación legislativa, la experiencia arrojó no sólo la aparición sino también la recurrencia de acciones de disenso por parte de la oposición, quien ha rechazado o votado en contra de algunas leyes de importancia nacional y constitucional. El disenso opositor puede responder al modo como ciertas leyes están reguladas y a la afectación negativa que –según la oposición– puede generar en aspectos básicos como las libertades, los derechos fundamentales y las reglas del juego, la posición del país en el contexto internacional, la conformación estructural del Estado o el equilibrio político del régimen. De este modo, el voto contrario de la oposición no constituye una respuesta específica y particular durante la aprobación de leyes ordinarias, las que a diferencia de las orgánicas, precisan de mayoría simple de los legisladores presentes en el recinto y que se puede conseguir con los votos del grupo mayoritario.

Se ha construido una base de datos en la que se recogen 228 leyes orgánicas, todas las aprobadas desde la I legislatura hasta junio de 2003 (Apéndice). Los datos son tratados primero mediante un método cuantitativo del que se infieren explicaciones sobre el comportamiento de los opositores. De acuerdo al número de votos que obtuvo cada iniciativa, las leyes se clasifican por consenso, disenso y abstención, se obtienen sus porcentajes globales por materia y legislatura, y se muestra en una perspectiva comparada. La producción legislativa nos permitirá aproximar el rendimiento parlamentario y la estrategia opositora de acuerdo con el tipo de gobierno, el peso numérico, el origen de la ley y su temática. En un apartado posterior, se seleccionan algunas leyes orgánicas en línea con las hipótesis, y se analiza la estrategia opositora desde una perspectiva cualitativa, una vez concluida la fase de *toma en consideración*, hasta la votación de conjunto de final del proyecto o la proposición de ley. Abordando una importante etapa del proceso legislativo, se pretende detectar por qué las

leyes seleccionadas se desajustan a las hipótesis inicialmente planteadas, esto es, las causas por las que se rompe la probabilidad de consenso, disenso y abstención opositora que el análisis estadístico había arrojado. Este estudio se soporta en el cuerpo teórico que mira a la oposición como componente insustituible de la democracia (desde Schumpeter [1966] hasta Bartolini [1999] pasando por Dahl (1987 [1956]), Kirchheimer, 1966a; Ionescu y Madariaga, 1977; Sartori, 1966, 1988, y Przeworski, 1995). Destaca para estos efectos el tratamiento de Dahl ([ed.] 1966) sobre el vínculo democracia-oposición y del que se recupera su tipología sobre las oposiciones con el objeto de proyectar su estructura interna, estrategias y objetivos. De Cazzola (1974) se adopta su método de investigación, la estructura de sus hipótesis y variables, y el fundamento de concentrar el análisis estadístico y cualitativo en *la oposición de un partido de gobierno*. De Klaus von Beyme (1987) se adquieren las leyes o áreas temáticas en su calidad de indicadores para la detección simultánea de formas «cooperativas» y «competitivas» de voto opositor en los parlamentos (*roll calls*), mientras que de Pasquino (1990a) se sigue su construcción teórica general para el estudio de las oposiciones parlamentarias contemporáneas y la idea de analizar a los opositores frente a leyes constitucionales o de gran consociación. Finalmente, esta investigación se pertrecha de un conjunto de parámetros que han seguido diversos autores en distintos trabajos sobre el vínculo gobierno-oposición en los legislativos, y el análisis de las legislaciones (Paterson y Webber, 1987; Capo, 1990, 1994; Cohen y Noll, 1991; Maurer, 1995, 1999). En lo correspondiente al tratamiento de los datos *duros*, tanto el de conteo de votos alcanzado por cada proyecto o proposición de ley orgánica, como el del análisis cualitativo de las iniciativas seleccionadas, los Diarios de Sesiones de las Comisiones Permanentes y de los Plenos en los Congresos de los Diputados y el Senado representan la principal fuente de investigación.

No obstante las relaciones y los acuerdos extramuros que los legisladores y los representantes del gobierno pueden alcanzar, es posible encontrar en el trabajo propiamente parlamentario los compromisos y las posiciones adoptadas por cada uno de los grupos con relación a los temas motivo de legislación. Al analizar la dinámica parlamentaria durante el proceso constituyente español, Capo (1983: 14, 49) concluyó que entre la total aceptación del redactado de un artículo –no presentación de enmiendas y voto afirmativo– y la total oposición –enmiendas alternativas y voto en contra– cabía una amplia gama de comportamientos. En este sentido, un grupo parlamentario podía manifestarse contrario a una propuesta en la fase de comisión y aceptar en el Pleno lo que antes había rechazado. Algunos años después el autor observaría que en el procedimiento legislativo se daba una fuerte

correlación entre las posiciones iniciales y finales mantenidas por los grupos, al grado que ni las modificaciones en el Senado podían producir el consenso final en el Congreso, si el rechazo se manifestaba desde comisiones (Capo, 1990: 96)²³. Con el poder de estos recursos metodológicos se trata de explorar el itinerario de la iniciativa y el estilo de la oposición en una etapa significativa del proceso parlamentario español, intentando averiguar si los opositores lograron filtrar sus puntos de vista en los proyectos o las proposiciones durante la mecánica negociadora. Lo anterior, a efecto de conocer el modo como su influencia pesó en el trabajo parlamentario y encontrar las razones que desajustan las hipótesis inicialmente planteadas. No se pierda de vista que el interés de este trabajo se centra en el entendimiento de las causas que conducen a los opositores políticos a consensuar una ley, pero el disenso se analiza en la medida que de ahí se pueden extraer comportamientos diferenciados de la oposición cuando resuelve cooperar con el gobierno y cuando decide no hacerlo. Se precia adecuado avanzar que las iniciativas legislativas de modalidad orgánica que logran acentuar o polarizar las opiniones de sectores sociales y grupos parlamentarios han sido menores a las que no lo han hecho, al punto que el consenso ha superado el disenso y la abstención de las oposiciones políticas en este tipo de legislación. Conviene informar que las políticas que se legislan por ley ordinaria han producido ásperas batallas entre el gobierno y la oposición parlamentaria, así como entre el gobierno y todo el bloque opositor, lo que no ha significado que en este tipo de leyes el consenso para aprobarlas no fuera prevaleciente. De hecho, los índices de consenso en leyes orgánicas y toda la producción legislativa resultan ser muy semejantes pues evolucionan comparativamente, aunque es lógico que las orgánicas provoquen un nivel de apoyos más amplios (Capo, 1990, 1994).

Estructura de la investigación y resumen

En la primera sección aporto los elementos teóricos pertinentes a fin de situar a la oposición política en los sistemas de democracia; discuto por qué un régimen democrático no puede ser entendido sin la existencia de oposición y establezco el comparativo de acuerdo a los supuestos que la definen en los autoritarismos y los sistemas totalitarios. Sostengo que los criterios de competición política, participación y pluralismo engloban, nutren y presuponen a la oposición política como institución de la democracia. Con el apoyo de diversas contribuciones científicas, procedo a definir la gama de expresiones opositoras más representativas y que se insertan bajo el término genérico de *oposiciones no parlamentarias*; ofrezco argumentos sobre el vacío o la separación existente entre la forma de conceptualizarlas y el contexto que les ha dado origen, provocando e incrementando la falta de rigurosidad de la

Ciencia Política y la Sociología en su estructura de significados. En los apartados siguientes intento recuperar y reconstruir las aportaciones teóricas más sobresalientes sobre el rol desempeñado por los opositores y disidentes políticos en los regímenes autoritarios y los procesos de transición a la democracia. La idea no sólo responde al interés de ofrecer una visión general sobre la oposición en cada uno de los estados del régimen, sino establecer sus diferencias a partir de sus comparaciones, tratando de aplicar la teoría al caso concreto de la España franquista y el cambio político que en la segunda mitad de los setenta aconteció en el país. Expongo seguidamente cuál es el contorno institucional en el que se ha desenvuelto la oposición parlamentaria española y por último presento la evidencia empírica, la comparación de datos a partir de las 228 leyes orgánicas que se han aprobado en las Cortes Generales españolas desde 1979, así como una explicación final sobre el comportamiento opositor.

Al interior de la investigación se evidencia la capacidad consociativa de la oposición política, de la que se distinguen intensidades y periodos diferentes dependiendo del grupo parlamentario que la constituya. Detecto cuáles son los temas que tienden a la convergencia entre gobierno y oposición, así también aquellos que son propicios a enfrentarlos. Con el apoyo de instrumentos estadísticos, aventuro proposiciones con carácter *predictivo* en lo referente al comportamiento de los opositores, cuya capacidad cooperativa se incrementará a medida que el gobierno permanezca en minoría, se encuentre concentrada y cohesionada, y los temas objeto de legislación aborden cuestiones relacionadas con la integración-vertebración territorial o la lucha contra el terrorismo. En contraposición, es posible prever que en próximas legislaturas los temas sobre política educativa y administración de justicia tiendan a generar los principales flancos de desacuerdo entre ambos actores (como ha venido sucediendo), independientemente del tamaño del gabinete o la estructura de la oposición política. Los analistas sostienen que la vitalidad de la institución parlamentaria se explica en mucho de la calidad e intensidad del activismo de los opositores (Powell, 2000: 443), y que el estudio sobre la oposición puede decir suficiente no sólo sobre el estado de la política y la democracia, sino del sistema político en su totalidad (Pasquino, 1998: 40). Con este trabajo se aspira a complementar las aportaciones de los exponentes del Derecho Constitucional español al estudio de su oposición parlamentaria, quienes han proporcionado los esfuerzos más significativos sobre el desarrollo del tema. Si este estudio sirve de material básico o secundario a quienes realizan trabajos politológicos de estudios de caso o de carácter comparado las expectativas se considerarán superadas. Mi impresión ahora es que democracia constituye en buena medida control sobre los políticos, vigilancia efectiva sobre los

gobernantes, y donde la oposición debe representar, si bien no el único, el principal agente de control. Para quienes observamos la política desde fuera de los ruidos se juzga que por muy cruenta que pueda resultar la permanencia en la oposición, su desempeño no debe disminuir el acecho y la presión persistente, aunque sin dejar de ser responsable, sobre la conducta del gobierno. Bueno sería conocer que los que gobiernan se reúnen para evaluar si impulsan o no determinados curso de acción política, conscientes de que la oposición política será inexpugnable en su actividad de revisión, control y crítica pública. Una mayor dosis de entusiasmo proporcionará enterarse en los periódicos, la radio o la televisión que los opositores políticos (de cualquier país que se trate) son los que convocan al gobierno a mantener la calma y a que se preserve el consenso en ciertos temas constitucionales y de interés general, mientras el gobierno pierde el rumbo al sentirse amenazado por su oposición parlamentaria que las próximas elecciones estará dispuesta para batirlo.

¹ De Vergottini (1980: 540) considera que el carácter de «oposición responsable» se deriva de la potencialidad que tiene el principal partido de la minoría para constituirse en gobierno, por lo que adopta una postura moderada y propone una línea programática alternativa que pueda ser realizable y de la que deberá rendir cuentas a los electores en caso de que éstos le den su confianza.

² Aunque según el autor, el sistema de «adversarios políticos» tiene en el *question time* su principal característica: el proceso dialéctico que sostienen semanalmente en el parlamento británico –frente a frente– el Primer Ministro y el Líder de la Oposición (el gobernante del día y la persona que busca sustituirlo).

³ En medio estarían situadas diversas combinaciones, como la de gobiernos mayoritarios semi-fragmentados, con oposiciones divididas pero cohesionadas, o con alta concentración y baja cohesión, etcétera.

⁴ En cuanto a que la segunda opción política en magnitud numérica de parlamentarios representa la minoría más grande, que suele reunir el voto de un amplio número de electores y se configura como una potencial alternativa de gobierno, con independencia de las probabilidades inmediatas o mediatas de llegar a alcanzarlo. Molas agregó que algunos representantes de otras opciones opositoras de dimensiones más reducidas podían realizar las actividades de «Oposición», pero sin quedar integradas propiamente en ella.

⁵ En España, esta configuración ha dado lugar a situaciones de desacuerdo o enfrentamiento entre políticos autonómicos y nacionales de un mismo partido, a propósito de cuestiones concretas. Barrera (2002: 315) cita el Plan Hidrológico Nacional o el propio sistema de financiación autonómica como ejemplos sobresalientes de este comentario.

⁶ Esto se relaciona con el hecho de que el gobierno aprovechará su mayoría para aplicar lo más intacto posible su programa público, mientras que la oposición intentará controlar la política gubernamental y posicionarse como alternativa.

⁷ Los referentes sociales son aquellas fuerzas al exterior de los legislativos tales como uniones, sindicatos, grupos de interés, movimientos sociales, etcétera.

⁸ Si bien para esta autora debe asumirse que el miedo a la represión siempre existe en alguna forma, en cuanto a que todo gobierno se cree capaz y dispuesto a utilizar algunas sanciones políticas como un curso normal de acción. En los sistemas democráticos, estas acciones represivas pueden concretarse mediante una modificación en las leyes electorales, regulaciones restrictivas para los medios de comunicación o cambios legales ordenados por el gobierno en lo relativo a los derechos de organización y petición de los ciudadanos.

⁹ De acuerdo a este autor, durante la etapa constituyente «persistía la ausencia de sujeción del Gobierno a la voluntad de las Cortes, a sus facultades inspectoras, a la función de control y a la responsabilidad implícita de la

noción misma del *poder emanado del pueblo*». Tómese también en cuenta que la regulación de las relaciones entre gobierno y parlamento ocurrió a partir del caso Blanco.

¹⁰ Diversas obras se pueden sumar a estas referencias. Por ejemplo, Huneus (1982: 253 ss.; 1985: 116 ss.); Santamaría (1982); Morodo (1984: 129 ss.); Maravall (1985 [1982]); Maravall y Santamaría (1985) y López Aguilar (1989: 149 ss.).

¹¹ Estas filosofías parlamentarias, diferentes en cada grupo parlamentario, habrían de ceder ante el peso de mayorías rígidas e inmutables. Durante esta etapa, el consenso fue un proceso político basado en la búsqueda de acuerdos a partir de similitudes programáticas o de renunciaciones a los propios planteamientos (Capo, 1983: 49, 54).

¹² De hecho, como señala Missiroli (1990: 111), una de las tareas de la oposición es mantener vivo el conflicto político y hacer visible la existencia de una alternativa potencial.

¹³ En cuanto a que el acontecimiento de participar en el diseño de un proyecto constitucional supone también un incentivo y un factor a tomar en cuenta a la hora de construir el análisis. Colomer lo interpreta de la siguiente manera: «las oportunidades de cambiar un régimen político son relativamente poco frecuentes y no suelen repetirse en la vida de una persona, por lo que los actores tienen incentivos para anticipar sus posibles estrategias futuras y obtener resultados eficientes mediante la cooperación».

¹⁴ Se dice que en mayo de 1981, Pablo Castellano Cardalliaguet, ex dirigente del ala izquierdista del PSOE y uno de los críticos de la corriente encabezada por Felipe González, se lamentó públicamente por los efectos de la moción de censura, que desestabilizó la situación política y alentó indirectamente a quienes montaron la intentona de golpe de febrero de ese año (Gillespie, 1988: 371).

¹⁵ El golpe también provocó un llamado del Rey a la responsabilidad de las fuerzas políticas, lo que hizo modificar los comportamientos inmediatamente posteriores, incluyendo los de los sindicatos, que en junio de 1981 firmaron finalmente el Acuerdo Nacional de Empleo (Barrera, 2002: 161). Valga decir que el presidente Calvo-Sotelo rechazó la idea de formar un gobierno de coalición con los socialistas, tras argumentar que la UCD –«un casco lleno de vías de agua»– no podía «abarloarse» al PSOE –un «casco sólido y joven»–, sin un riesgo inmediato de desastre (Sinova [ed.] 1995: 564; Powell, 2001: 300).

¹⁶ A pregunta de Prego (2000: 170), el ex presidente Calvo-Sotelo destacó un hecho que refleja no solo el carácter leal y responsable que adoptó la oposición socialista después del golpe, sino que evidencia que el apoyo que recibió la UCD pudo extenderse a que persistiera en el gobierno hasta agotar la legislatura dada su *sangría silenciosa*: «Felipe González me propuso entonces un arreglo. Esto fue un día después de haber cerrado el período de sesiones; él me vio ya con mucha gana de cerrar y me dijo que él no echaba abajo al gobierno: ‘Yo te amparo hasta que acabe la legislatura’, que faltaba muy poco, creo que se acababa en marzo. Y yo le dije: ‘Mira, Felipe, yo estoy muy bien contigo, pero no me digas que con todos los líos que tengo, ahora tengo encima que gobernar con la alta tutela de Felipe González.’ Era una cosa muy incómoda, hay que comprenderlo».

¹⁷ En la posición seis de la dimensión *partido/ejecutivo* de un total de 18 poliarquías *persistentes* o consolidadas.

¹⁸ En la primera de ellas, gobierno y oposición mayoritaria alcanzaron 88,3 por 100 de los escaños (un porcentaje jalonado por la supremacía parlamentaria de los socialistas, cuyo fenómeno no se ha repetido en la historia del parlamentarismo español); en la segunda de ellas, los dos partidos consiguieron 88 por 100 del total de la representación, obteniendo el PP un porcentaje similar al que tuvo el PSOE durante la III, mientras que los socialistas como oposición alcanzaron casi el mismo porcentaje de asientos que el que tuvieron durante los gobiernos de la UCD.

¹⁹ Según Oñate (1998: 227n, 230), al discutirse la cuestión nacionalista los partidos catalanes tendrían, a diferencia de lo llevado a cabo por Izquierda Republicana, una actitud mucho más pragmática tratando de negociar con el gobierno central el mayor número posible de competencias y apoyándole eventualmente en el Congreso de los Diputados. Basado en los testimonios de Gregorio Peces-Barba, el autor citó que los representantes catalanes jugaron un papel conciliador en varias de las *reuniones paralelas* al debate en Comisión, proponiendo transacciones y compromisos en puntos álgidos del debate.

²⁰ De hecho, en sus diversos programas electorales Izquierda Unida promueve la reforma del sistema electoral, a efecto de que se garantice la representación proporcional y permita una mayor identificación del votante con los candidatos. Su propósito es que la reforma reconozca eficazmente la voluntad de los votantes y no defraude el sentido del voto como sucede en el actual sistema D'Hont. Deja abierto el debate sobre la posibilidad de

desbloquear las listas. Véase, por ejemplo, Consejo Político Federal de Izquierda Unida, *Ponencias de la 5ª Asamblea*, Madrid, 31 de julio de 1997, p. 201; así también su texto *Prioridades Programáticas de Izquierda Unida. Reforma de la Política: Hacia una democracia participativa*: http://www.iuorg.net/elecciones2000/html/documentacion/prioridades_011.htm.

²¹ De acuerdo a esta estudiosa, los diputados también sienten que son más eficaces cuando pertenecen al partido mayoritario o son parte de la mayoría minoritaria.

²² Advirtiendo sus diferencias conceptuales, las materias que tratan las leyes orgánicas pueden de algún modo emparentarse con el referente «asuntos difíciles» que Barreiro (2000: 9) propuso al estudiar la legalización del aborto en España e Italia (y que en el primero se reguló justamente por ley orgánica). La autora definió los *asuntos difíciles* como los temas o políticas que «implican o provocan profundas divisiones sociales y en los que están en juego valores esenciales de los individuos». Otra vía conceptual, menos rigurosa, que puede aproximarnos a la explicación de estas leyes es el término «desafíos políticos» planteado por Morlino (1986 [1980]: 220) en su discusión sobre la eficacia de los gobiernos, y al que definió como las políticas «que ejercen fuertes presiones sobre el aparato decisorio y son -como tales- muy visibles». No obstante, como será explicado en el transcurso de la tesis, las leyes orgánicas se ajustan –y es mi pretensión hacerlo– a las políticas de «gran consociación», que por su impacto e importancia requieren o precisan de grandes acuerdos, según los términos desarrollados por Pasquino (1990a; 1998).

²³ Aunque esas posiciones iniciales suelen ser cambiadas regularmente por el grupo parlamentario mayoritario en el Senado, que termina por provocar la abstención de los opositores. Un caso singular se localiza en la ley de extranjería de la VI Legislatura (cuyas modificaciones en el Senado por parte del Grupo Popular, fueron revertidas a su retorno al Congreso de los Diputados, manteniendo así la proposición inicial). Véase el análisis de Vidal Fueyo (2000).

I. LA ESTRUCTURA TEÓRICA

1.1. El lugar de la oposición en las democracias contemporáneas

El objeto de esta primera parte consiste en situar el rol de la oposición política en la teoría y práctica de los sistemas de democracia. Mi propósito es aproximar una distinción de los regímenes políticos a partir del tratamiento que los gobernantes dan a sus opositores, de la misma manera que definiendo que de la aceptación que se haga de estos últimos, de las oportunidades que se les ofrecen para competir o participar en la arena política, o bien, del reconocimiento efectivo de sus derechos para disputar el poder del gobierno, se puede inferir un primer criterio en torno a si las reglas del juego son o no democráticas. Parto de la base que los enfoques *pluralista*, *competicionista* o *participacionista* de la democracia están expresamente relacionados con la admisibilidad de los opositores, ya que suponen que entre las propiedades de los regímenes democráticos se acepta el enfrentamiento de los «intereses en conflicto» por vías institucionales. Tal disputa implica su desarrollo a través de los partidos en los comicios, y posteriormente en otras estructuras de autoridad, como el parlamento, el ámbito intergubernamental (nacional, regional o municipal), e incluso los tribunales de justicia, todos ellos orientados hacia la opinión pública —el gran elector. En los regímenes democráticos estos «intereses en conflicto» trascienden a las facciones dentro de los partidos únicos o de Estado, a los grupos de poder al interior de las burocracias autoritarias y los regímenes de naturaleza similar. Así también a las «familias políticas» en las dictaduras de tipo civil o militar, que si bien aspiran a imponer su visión de la política e incluso liderar la coalición, no pretenden modificar las reglas del juego ni crear una oposición organizada que haga de la competencia y la participación extensivas un fenómeno aceptado y por tanto recurrente (Duverger, 1951: 439 ss.; Wjart y Przeworski, 1966: 234 ss.; Rodan, 1996: 5). Valga sostener que allí donde las poliarquías se han establecido y han logrado su consolidación es posible delatar sus rasgos distintivos mediante la comparación de su arsenal político, materializados en los recursos para controlar la acción del gobierno, las oportunidades reales para hacerse oír y llegar a gobernar o la calidad y capacidad institucional que la democracia es capaz de dotar a los opositores.

1.1.1. Disenso, oposición, democracia y teoría democrática

Asumamos por un momento que la democracia puede ser definida como «un sistema en el cual algunos partidos pierden las elecciones» y sus participantes deciden «acatar los resultados» (Przeworski, 1995: 14-22; Przeworski *et al.*, 2000: 16; Schrire, 2001: 136)¹. En los regímenes de esta naturaleza, los políticos o candidatos perdedores constituirían

precisamente los agentes, partidos o grupos parlamentarios en la oposición. La democracia continúa siendo, entre todas las alternativas o conjunto de pautas existentes, el régimen político² que asegura las mejores y más amplias condiciones para un adecuado ejercicio de la oposición política. Es probable que ningún miembro de la comunidad científica considere erróneo que el primer criterio para aproximar si un régimen es o no democrático sea comprobando si a la oposición le es permitido competir en elecciones abiertas y equitativas, si hay ausencia o mínimos niveles de acoso y restricción gubernamental hacia su actividad, si sus votos no son manipulados o si sus medios de propaganda y comunicación no son censurados ni clausurados (Huntington, 1994 [1991]: 21 y 272). Entre las opiniones que avalan esta afirmación, Apter (1962: 167) promovió que la competencia entre el partido en el poder y la oposición constituía el «alma de la democracia»; Dahrendorf (1988: 82) sostuvo que la autoridad de un gobierno que no era contestado eficazmente devendría siempre más autoritario; Przeworski y colaboradores (2000: 16) concluyeron que un régimen democrático era posible solo cuando los gobernantes no podían imponer a sus sucesores, o los opositores políticos podían triunfar en los comicios y asumir los cargos, mientras que Durban (1940³) señaló, aislando y distinguiendo al fenómeno opositor como democráticamente necesario, que «en la medida que a las *alternativas* al gobierno se les permitía concurrir y acceder a los puestos públicos, se podía decir que allí prevalecía la democracia». No obstante, este mismo autor dedujo que donde la oposición «era perseguida, considerada ilegal o fuera de existencia [...] la democracia no estaba presente, no había existido o estaba en proceso de destrucción».

Un nutrido sector de los académicos coincide en señalar que «democracia», «conflicto», «disenso» y «oposición» son conceptos intrínsecos y activamente interrelacionados, de tal suerte que las reglas del juego y las interacciones entre los participantes estén sustanciadas en el compromiso de solucionar pacíficamente los intereses o las posiciones en disputa, encauzarlas dentro del sistema, considerarlas temporalmente por concluidas y evitar de este modo su *explosividad*, si no pueden ser armonizadas o del todo suprimidas (Dahl, 1966; Lipset y Rokkan, 1967; Ionescu y Madariaga, 1968; Graham Jr., 1971; Barker, 1971; Crick, 1971; Sartori, 1980; Morlino, 1986; Przeworski, 1988; 1995; Lawson, 1993; Linz, 1997 [1994]; Bartolini, 1999; Schrire, 2001)⁴. Entre las opiniones más acreditadas destaca que el conflicto entre gobierno y partidos de oposición auxilia al establecimiento de normas y procedimientos democráticos (Lipset, 2000: 48); que la contención del disenso dentro de un *sistema de oposición* significa o que los mayores conflictos políticos han sido *administrados*, o que no son suficientemente importantes para destruir el orden vigente (Barker, 1971: 9); que

en ninguna sociedad la armonía o el equilibrio son estados normales ya que todas están continuamente surcadas por conflictos, los cuales no pueden ser completamente solucionados ni eliminadas sus causas, tensiones y diferencias (Pasquino, 1990 [1983]: 199-200). Bajo esta lógica, los conflictos en los sistemas democráticos no se enfrentan «poniéndoles fin» sino reglamentándolos, de modo que las manifestaciones sean «lo menos destructivas posibles para todos los actores en juego». Sin pretender profundizar en las diferentes líneas de debate sobre la evolución del conflicto (cuyas principales referencias se pueden encontrar en Dahrendorf y Touraine), sépase tan solo que éste se considera «institucionalizado» cuando se desarrolla según «las reglas aceptadas, sancionadas y observadas» por las normas y hábitos del régimen político. Desde esta perspectiva, me interesa hacer ver que pacificando por esta vía el combate político, neutralizar la destrucción física de los contendientes y legalizar su actividad, un primer propósito de la democracia consistiría en gobernar mediante la admisión del disenso, tratando de establecer acuerdos con la oposición o integrando a las minorías (Lijphart, 1969; 1987; 2000) en la composición del gobierno.

Conflicto y disenso son formas «consustanciales» a las relaciones humanas (Ionescu y Madariaga, 1968 [1977]: 20-2 y 188 ss; Ferrando Badía, 1970: 20). Esto quiere decir que la oposición existe inclusive en los «sistemas altamente *hegemónicos*», aquellos que reprueban la contestación pública y reprimen la participación (Dahl, 1973: 12; McLennan, 1973: 381), lo que no deja de suponer que tales expresiones se desarrollen clandestinamente y bajo situación ilegal. En múltiples casos y como producto de un aparente proceso de liberalización del régimen, estas manifestaciones tienden tímidamente a incrementarse, sin que por ello dejen de ser formalmente censuradas, impliquen reconocimiento político por parte del Estado o les sean atribuidas garantías jurídicas y posiciones de representación⁵. Sean cuales fuesen las condiciones, está comprobado que la oposición puede abrirse paso allí donde se le castiga, y que al encontrarse estrechamente vinculada con «el fenómeno del poder, ha resultado estar presente, en cualquiera de sus formas, en todos los sistemas políticos y en todos los momentos históricos», circunstancia también aplicable para el disenso en cualquiera de sus expresiones (McLennan [ed.], 1973: 388; Morlino, 1990 [1983]: 329; Sánchez Navarro, 1997: 29).

Una vez establecidos estos acercamientos, vale proporcionar mayores componentes para definir y separar conceptualmente a la oposición política de otras formas de actividad opositora. Dahl (1971: 6-7, 9n) habló de «contestación pública» para involucrar otras

manifestaciones tales como disputa, disensión, impugnación, discusión, debate, rivalidad o competencia⁶. Sin embargo, los términos disenso y contestación no parecen constituir conceptos estrictamente inclusivos de la oposición política ¿Cómo distinguir, pues, disenso público de oposición política? ¿Cuál o cuáles serían los rasgos definitorios que sin hacerlos excluyentes permita relacionarlos? Tökés (1975: 11) definió al disenso como «una forma específica de oposición» y argumentó que en un sentido más amplio el disenso expresaba desacuerdo con relación a algo e implicaba la existencia de una creencia u opinión contraria en la forma de alternativa o posición divergente sobre una materia. Advirtiendo las dificultades para ofrecer una conceptualización específica, Leonardo Morlino (1990 [1983]: 327-8) expuso que el disenso representaba la categoría general dentro de la cual se inscribía el concepto de oposición y precisó que ésta, la desobediencia civil y las varias formas de protesta eran manifestaciones típicas y más particulares de disenso⁷. Mejor resultaba su formulación teórica precedente (Morlino, 1976: 335), más estrecha y residual, que definía al disenso como 1) cualquier forma de desacuerdo, 2) no «establemente organizado o institucionalizado» como es particular de la oposición política, y 3) en el cual sus portadores ni aspiraban a «sustituir a un gobierno por otro, ni mucho menos derribar el sistema político vigente». Disenso también fue definido como un comportamiento que se expresaba por «medios no violentos» y que podía desarrollarse hasta conducir a una crisis de legitimidad de los gobernantes, pero nunca del sistema ni de su comunidad política. Al presentarse distintas posiciones circulantes por el mercado científico, no extraña pues que se llegara a proponer una posibilidad de salida observando si en el tratamiento teórico de la oposición el investigador tomaba en cuenta las varias formas de resistencia al gobierno como ejemplos de un fenómeno común, situados en un *continuum*, o bien, considerando que los tipos menos institucionalizados se correspondían con otras categorías como el disenso o la protesta pública (Parry, 1997: 459).

Pese a los desacuerdos sobre su definición, se tienen elementos para distinguir «disenso» de «oposición política» (en sistemas democráticos). Una primera y más acabada fórmula para separarlos es la que originalmente aportó Morlino (1976: 336) al privilegiar los criterios de «organización estable e institucionalizada» propios de la oposición política y de los que el disenso no lo es. Consideró que aun cuando el disenso pudiera representar una manifestación colectiva, que además de ocasional se estableciera bajo circunstancias específicas, no estaba «organizadamente estructurado»⁸, y añadió otro razonamiento diferenciador, a mi juicio no tan sustentable, que se identifica con el «objetivo del desafío». Esto quiere decir que mientras

los disidentes pueden tan sólo discutir algunas normas o decisiones bastantes específicas (pero que en caso de radicalizarse los haría desobedientes civiles), no contestaban la legitimidad del régimen o el sistema político desde el parlamento, los distintos ámbitos gubernamentales (regionales, provinciales o municipales) o los partidos, tal como es particular de algunas oposiciones políticas a las que en la literatura politológica se ha denominado oposiciones *antirrégimen*, *antisistema*, *no constitucionales* o *anticonstitucionales* (Bon Valsassina, 1957: 577 ss.; Sartori, 1966: 153; Sartori 1980: 168 ss.)⁹. El problema de este último razonamiento es que para establecer la distinción del disenso y la oposición política con base en los objetivos, se requeriría primero la definición del disenso y sus múltiples derivaciones, sobre todo cuando se tiende a pensar que lo que no es oposición política o parlamentaria es regularmente disenso, mientras que toda forma de desacuerdo público implica una derivación de disentimiento en su acepción general.

Esto nos conduce a una herramienta más de la que podemos echar mano para distinguir disenso y oposición política, que es aquella de comparar las funciones de la oposición institucionalizada con una de las expresiones que el disenso puede adquirir: este es el caso de la desobediencia civil. Analizando sus conexiones, Power (1975: 47 ss.) sostuvo que a diferencia de la oposición política, la desobediencia civil no se proponía ni el reclutamiento de líderes ni la socialización de disidentes para la «oposición convencional», como tampoco la educación ciudadana sobre mecanismos democráticos. Dijo más bien que al criticar las políticas de los gobernantes, sin contestar la legitimidad democrática del régimen, los desobedientes civiles (que no *disidentes extremos* como lo entiende Morlino) comunicaban a los opositores políticos demandas que ignoraban o que no habían tomado en cuenta, provocando una efectiva acción opositora benéfica para el régimen, así como que los oponentes reexaminaran su base electoral para determinar en dónde habían fallado al no representar a aquellos ciudadanos que decidieron romper las reglas a través de los medios de crítica tradicionales. A las anteriores proposiciones se podría agregar un tercer criterio de diferenciación entre disenso y oposición política, donde el primero englobaría estrictamente un significado antitético al de consenso, mientras que la segunda, además de disentir, tendría capacidad para establecer con el partido o la formación gobernante, acuerdos respecto a políticas concretas, negociaciones de apoyo para gabinetes minoritarios o construir incluso gobiernos de *gran coalición*. Como se irá dando cuenta en el tratamiento de este trabajo, la oposición política como entidad institucionalizada traspasa los ámbitos y objetivos de quienes disienten, si se aprecia que es una estructura política que hace del consenso y el disenso

estrategias o propósitos selectivos y simultáneos. Aun cuando el simple disenso podría explicar la naturaleza y objetivos de la oposición política, no lo hace en torno a sus medios o funciones ni resulta suficiente para explicar su desempeño en las arenas pública y parlamentaria. En todo caso si se quiere, pero con la advertencia de que su sostenimiento teórico podría ser discutible, el «disenso organizado» se identificaría con la actividad de oposición (Sartori, 1980 [1976]: 41), es decir, la formalización de un disenso evolucionado, estructurado, durable y políticamente participativo.

El impacto producido por las acciones de disenso y oposición en los regímenes políticos¹⁰ se podría ejemplificar de la siguiente manera: a) en los autoritarismos el incremento de disenso y de actividad opositora constituyen una señal de mal funcionamiento del régimen, que tiende a evidenciar, por emplear los términos de Baloyra, *síntomas de deterioro*; b) en las democracias la presencia de disenso y de oposición política supone un signo que testimonia la salud del régimen, siempre que se encauce a través de los canales formalmente establecidos para contener su conflictividad. Más allá del ámbito práctico, la distinción puede ser observada en el plano normativo si reparamos que en las dictaduras disenso y oposición son prohibidos por el sistema legal, contrario a lo que sucede en las democracias donde su ejercicio es lícito y tutelado. Del mismo modo y por lo general, en los sistemas autoritarios las expresiones opositoras se orientan sustancialmente hacia el régimen, mientras que en los democráticos consolidados, no obstante que sus normas y valores permiten los desacuerdos públicos contra el régimen y el propio sistema político, se encauzan regular y mayoritariamente hacia las políticas del gobierno o sus gobernantes. En los autoritarismos las expresiones de oposición no son siempre *antirrégimen* o *antisistema*; piénsese por ejemplo en aquellas que se ejercitaron al interior de los sistemas comunistas o dentro de los partidos de Estado y que no tenían pretensiones de crear una alternativa o iniciar la modificación del régimen. De forma simultánea, diversos regímenes democráticos han tenido que resistir y tolerar a grupos y partidos políticos que desafían sus reglas y procedimientos, las instituciones políticas, la Constitución y los actores legitimantes. Importante es también postular que en los sistemas no democráticos, ni los disidentes ni los opositores al régimen articulan o llegan a desarrollar las funciones de las oposiciones político-parlamentarias, mientras que en las democracias no todos los que disienten aspiran a institucionalizar políticamente su contestación, buscando que su activismo adquiriera fuerza e intensidad pero no un mayor grado de estructuración y desarrollo.

La oposición parlamentaria es, pues, la forma más avanzada e institucionalizada del conflicto político (Ionescu y Madariaga 1977[1968]: 23; De Vergottini, 1979: 8). Constituye una de las estructuras esenciales de todo régimen que se precie de ser democrático. En los modelos plurales y competitivos, a los que se denomina científicamente *democracias de poliarquía*¹¹, la actividad de oposición puede alcanzar su mayor nivel de expresión e institucionalización política¹² al nutrirse de una contestación pública altamente tolerada y jurídicamente reconocida, así como de crecientes oportunidades para la participación política, el control y la crítica gubernamental (Dahl, 1971: 8; 1973: 2; Jung y Shapiro, 1995: 272)¹³. Inspirando buena parte de sus funciones en la esencia y surgimiento de los cuerpos parlamentarios, la oposición política sustancia su actividad de la limitación del poder político, de la contención de las autoridades de un ejercicio excesivo y arbitrario, informando o cuestionando sobre decisiones dañosas y excluyentes, formulando soluciones o debatiendo y enmendando la política gubernamental. De modo también que pueda construir compromisos, impugnar la acción de sus contrincantes políticos o promoverse como potencial alternativa a los que gobiernan. Quiero decir con esto que en las democracias representativas la oposición política es una institución tan imprescindible como que los ejecutivos o legisladores se escojan mediante elecciones periódicas; el gobierno se divida en órganos separados; éstos se controlen unos a otros y sus atribuciones estén limitadas y definidas por una Constitución (Manin *et al.*, 1999: 3; Przeworski, 1999: 228; Przeworski *et al.*, 2000: 18 ss.). Bajo el principio de que el que discrepa puede tener razón, la importancia de nuestro objeto de estudio se comprende mejor si advertimos que puede haber oposición sin democracia, pero bajo ninguna circunstancia democracia sin oposición.

Sea con el objeto de acogerse a su proposición teórica o bien para cuestionarla (Rose *et al.*, 1998: 28-30), los científicos sociales han recurrido generalmente a Dahl (1971: 3) para aproximar cuáles deben ser las garantías institucionales *mínimas* que requiere toda democracia para funcionar dentro de un amplio número de ciudadanos: 1) libertad de formar organizaciones y de reunión; 2) libertad de expresión; 3) derecho al voto; 4) derecho de los líderes políticos a competir por apoyos; 5) fuentes alternativas de información; 6) derecho de elegibilidad para los cargos públicos; 7) elecciones libres y limpias, y 8) instituciones que garanticen que las políticas del gobierno dependen de los votos o de las preferencias ciudadanas¹⁴. Sin negar que los elementos aportados por Dahl sean los que en esencia deben contener las democracias representativas, algunos autores se dieron a la tarea de integrar o privilegiar otras condiciones de dicho ordenamiento básico. Entre las sugerencias más

razonables han destacado las de O'Donnell y Schmitter (1994 [1986]: 22), quienes a la escala anterior añadieron el «voto secreto» y la «rendición de cuentas del poder ejecutivo», mientras que de los cuatro a seis aspectos «empíricamente controlables» propuestos por Morlino (1996 [1986]: 85; 1986: 10-1), resulta notoria la presencia de más de un partido político en liza. Aún así –como advirtió Dahl (1992 [1989]: 268)–, defender que estas instituciones son necesarias no tiene porque significar que son suficientes, al tiempo que si un país cumple estas propiedades, la intensidad o calidad de su democracia tenderá a variar dependiendo de múltiples factores políticos, socioeconómicos e institucionales.

El argumento de Oreste Massari (1990a: 36) ejemplifica una orientación distintiva sobre las críticas a Dahl, al cuestionar que, dentro de sus ocho –o seis– garantías institucionales, el reconocimiento de la oposición política estaba ausente, y afectaba, por tanto, su esencialidad al interior de la teoría democrática. Si bien Massari supuso que la oposición podía estar implícitamente considerada, no tomó en cuenta que tampoco Dahl había hecho mención sobre los partidos, los parlamentos, los gabinetes, las constituciones o las leyes electorales. ¿Significa esto, como parece inducir Massari, que los partidos políticos y las legislaturas no fueron instituciones contempladas por Dahl y en general por los teóricos de la democracia? Como se ha apuntado, Dahl tenía en mente que con sus mínimos criterios estaban sentadas las bases para el funcionamiento de los partidos, los parlamentos, los organismos electorales y la actividad de la oposición política, todos ellos indicadores empíricos de que en ese preciso contexto era posible delatar un sistema de competencia y libertades políticas. Obsérvese detenidamente que Manin y colaboradores (1999: 3; véase también Przeworski, 1999: 228), tampoco repararon en la presencia de oposición política al presentar su *estructura básica* de instituciones representativas. Pero se puede inferir que el sentido general de oposición estaba integrado en cuanto contestación pública, al apuntar que en los sistemas representativos «los ciudadanos eran libres para discutir, criticar y reclamar en todo momento», mientras que como institución de la democracia la oposición política podría estar puntualizada en dos de sus enunciados: a) *los gobernantes son escogidos mediante elecciones periódicas*, entendiendo que en los escenarios de competencia se involucraban el partido en el gobierno y el o los partido(s) de oposición que contendían por el voto ciudadano, y b) *los órganos del Estado se controlan unos a otros para limitar sus poderes a la Constitución*, que se ejemplifica cuando los congresistas opuestos al jefe del Ejecutivo o la fracción opositora y las minorías legislativas desempeñan su función de inspeccionar políticamente al partido o coalición que constituye la mayoría en el parlamento. Desde esta perspectiva, debería

entenderse que tal conjunto de instituciones sobre las que se apoyan los actuales gobiernos representativos no están reñidas, sino más bien identificadas con las facultades que les han sido atribuidas a los grupos políticos de la oposición.

Sin embargo Massari (1990a: 36-7) fue más allá en sus apreciaciones, preocupado porque la oposición política, en tanto «elemento constitutivo» de la teoría democrática, se encontrara supuestamente desdeñada o «subvalorada» por sus exponentes¹⁵. Si interpretamos los interrogantes de Massari es probable que no le resultara justo o quizá suficiente el espacio, la profundidad o el tipo de formulaciones que Sartori (1988: 55-8, 170-4, 293-6) destinó al carácter central de la oposición –y las minorías políticas– en su trabajo sobre *Teoría de la democracia*¹⁶, el cual si bien no comprendió un amplio apartado sobre el tema referido, sí ofreció un valor específico al argumentar las razones por las que la democracia es y debe seguir produciendo gobiernos de «mayoría limitada», es decir, arreglos políticos que eviten la «tiranía de la mayoría» mediante el reconocimiento de los derechos de la oposición (véase también Colomer, 1995: 280-1). Con todo, Oreste Massari decidió conceder mayor peso al planteamiento de Sartori relativo a que las oposiciones «irresponsables» y «demagógicas [...] corren el riesgo de enviar a pique cualquier democracia», y que donde los costes de consentir una pacífica concesión del poder son demasiados altos, «es conveniente explorar la posibilidad de recurrir a formas y mecanismos de contestación sustitutiva». ¿Con este pronunciamiento se estaba menoscabando el papel de la oposición en los regímenes democráticos? Mi impresión es que no. En primer lugar, Sartori reprobaba aquellas oposiciones que no contribuían al fortalecimiento de las democracias, sobre todo porque tales regímenes habían previamente otorgado condiciones para una completa institucionalización de su actividad. De manera simultánea, el autor estaba advirtiendo del peligro que representaban este tipo de opositores y partidos si conseguían peso e influencia en el terreno político, no sólo porque en casos extremos podían constituirse en un «elemento de quiebra» del orden democrático, sino ante todo porque al no ejercer adecuada y efectivamente sus funciones de control parlamentario, crítica y alternativa gubernamental, tendían a establecerse como un factor de baja institucionalización de las estructuras democráticas o como detonante en el «retroceso» y debilidad de los sistemas de poliarquía ya consolidados.

Bajo esta perspectiva, el comentario de Sartori no tendría que ser visto como un juicio aislado y exento de formulaciones precedentes, sino en el conjunto de su teoría democrática en la que los partidos políticos ocupan una función primordial. De tal modo, cuando

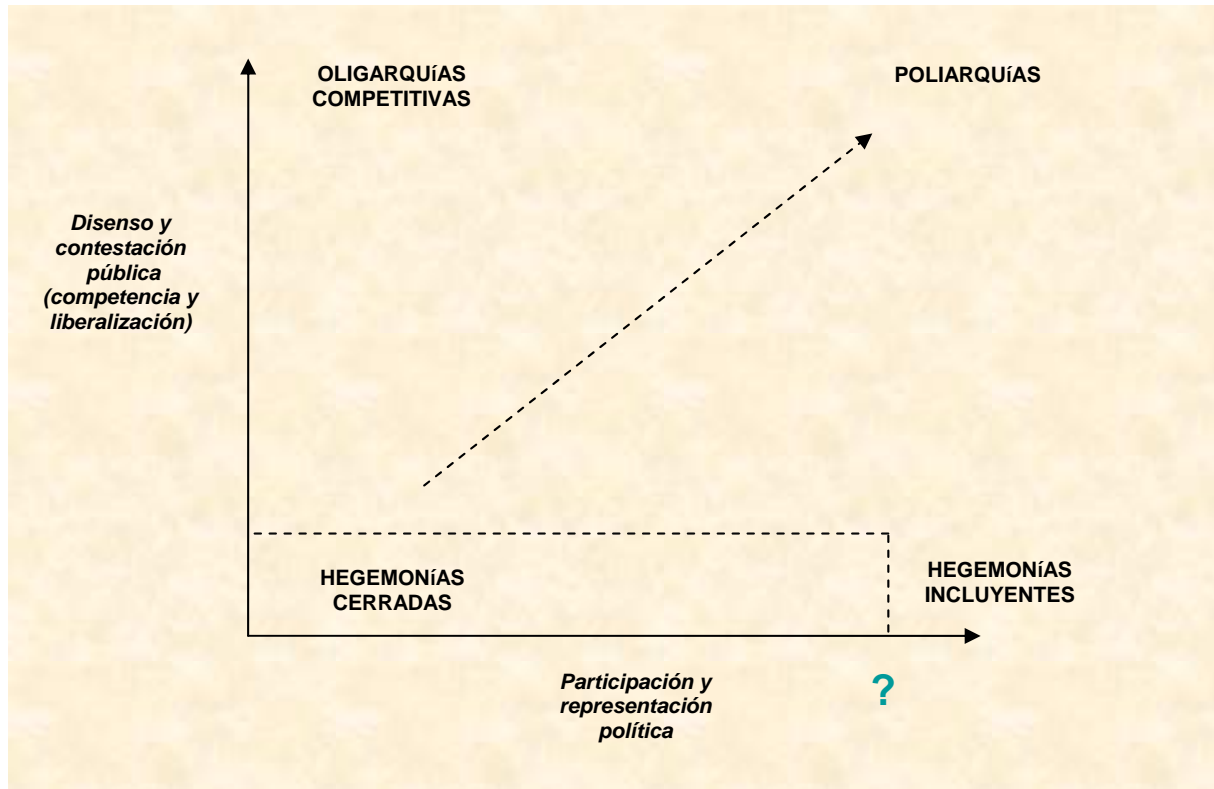
promueve la conveniencia de recurrir a «formas y mecanismos de contestación sustitutiva», no puede estarse refiriendo a la desaparición o el desplazamiento de los partidos opositores, si se sabe que para el propio Sartori (1988: 191-2) «el sistema democrático es en gran medida, en su funcionamiento real, un sistema de partidos», mientras que «los partidos son el tipo de organismo político que más se parece, o debería parecerse, al arquetipo de toda democracia política auténtica»¹⁷. La lógica de Sartori podría estar entroncada con dos premisas consustanciales a los regímenes democráticos: 1) que al negarse la existencia de los partidos, se rechaza la existencia de la oposición –véase también Giulj [1981: 482]– y 2) que cuando los partidos deciden emplear recursos demagógicos y desleales contribuyen a la generación de efectos perniciosos sobre la estabilidad de las democracias¹⁸, un fenómeno que Linz (1989 [1979]: 66) abordaría de manera notable algunos años después:

«La situación de crisis provocada por problemas insolubles y por la presencia de una oposición desleal, con su voluntarismo y sentido de misión histórica, con su promesas *hinc et nunc* de solucionar todos estos problemas sin sentirse obligada a detallar medidas políticas específicas que podrían ganar un apoyo mayoritario, crean las condiciones para que surjan fuerzas políticas semileales [...] (lo que constituye) una característica de la etapa final del derrumbamiento de un régimen democrático».

Cierto es que los estudios empíricos sobre la oposición política no son numerosos y que por tanto la atención prestada haya sido insuficiente si se compara con otros temas de investigación social; coincido también que en ciertos periodos de su historia las democracias occidentales se hayan caracterizado por la presencia de oposiciones desprovistas de alternativa y paralelamente marginadas (Dahrendorf, 1988: 77-82 para el caso de Inglaterra; Pasquino, 1998: 137 para el caso de Italia); pero de eso, a suscitar que la teoría democrática no ha concedido un peso suficiente a la función del disenso y la actividad política opositora se observa una valoración algo exagerada. Me atrevería a señalar, de hecho, que hoy ningún politólogo en su sano juicio pondría en duda que una de las características de la democracia es el reconocimiento explícito y efectivo a la participación de los opositores en los procesos políticos. Nótese que en la doctrina y práctica de los partidos y sistemas de partido la oposición no sólo establece su calidad de «agente formal», sino que justo allí se origina y subyace su más amplio y destacado referente (Sartori, 1980 [1976]: 167-8, 169-70; 175 ss.; Lipset, 2000: 48-9)¹⁹. Si bien con demasiada frecuencia se tiende a olvidarlo (Pasquino, 1990: 3; 1998: 39), considérese que en el lapso de cuarenta años que transcurren entre el trabajo de

Dahl ([ed.] 1966: XVI) sobre las oposiciones políticas en las principales democracias occidentales, y uno de los últimos sobre el caso de Sudáfrica de principios de este siglo (Schrire, 2001: 135), continúan manteniéndose las coincidencias referentes a que un régimen democrático podría «ser casi definido en términos de la existencia de una oposición efectiva», un hecho que la teoría empírica de la democracia hasta ahora no ha puesto en duda y que se sigue sin discusiones en esta investigación.

Aunque necesaria, la mera existencia garantizada de una oposición no resulta suficiente para afirmar que un sistema determinado puede ser definido como democrático (Barker, 1971: 25; Lawson, 1993: 192; Cotton, 1996: 176). Por esta razón es necesario entender que debido a su complejidad teórica y empírica, la democracia sólo puede ser explicada si puntualmente se manifiestan diversas condiciones políticas e institucionales, una de las cuales es la oposición²⁰. Para entender ello, se precisa retornar a Dahl a fin de establecer que la convergencia de sus ocho o seis prácticas institucionalizadas genera a su vez otras instituciones que dotan al régimen de mecanismos para garantizar tales desarrollos. Este es el caso de las elecciones libres, imparciales y frecuentes que promueven la participación de los partidos políticos, el establecimiento de organismos y autoridades electorales, y la formalización de un marco legal que regule la actividad de los participantes en el proceso. Este hecho favorece la constitución de otras estructuras de autoridad, como legislaturas, alcaldías, gobiernos nacionales o regionales e indirectamente todos aquellos cargos bajo aprobación parlamentaria. En este sentido, la oposición política no podría operar ni mucho menos ser reconocida si no han sido aceptadas y hecho efectivas la libertad de expresión, el derecho a formar organizaciones y participar políticamente sin temor a la censura, las elecciones correctas, así como el acceso a información plural y variada, un escenario que de concretarse derivaría en otros productos institucionales donde la oposición política habrá de tener ciertamente un lugar (la estructura más común es el parlamento). Esta apreciación fue sostenida inicialmente por Ghita Ionescu e Isabel de Madariaga (1977 [1968]: 25) cuando escribieron que como institución de la democracia la oposición política requería a su vez de otros elementos básicos del Estado pluralista constitucional sin los que no podría funcionar, a saber: «una moderna fuerza social, la opinión pública; una teoría, la de la representación, de la que es inseparable la de la soberanía; una institución política, el parlamento; y esas modernas agrupaciones políticas que son los partidos»²¹.



Se torna indispensable subrayar que el fenómeno de oposición como criterio principal fue adoptado por Dahl cuando propuso a los científicos sociales un esquema de análisis para aproximar «el grado de democracia» (cfr. Linz, 1987: 21) y las vías de democratización de los regímenes políticos, para lo cual integró un mínimo de dos dimensiones. La primera tiene que ver con la amplitud o la intensidad que se facilita a los opositores para el debate público y la competencia política, mientras que la segunda está vinculada con la inclusión de los oponentes dentro del sistema, es decir, la proporción de ciudadanos que puede competir, participar activamente por la representación política y criticar desde las instituciones a quienes gobiernan²². Dahl (1971: 23) propuso el ejemplo de que un sistema que permitía la contestación pública y la participación –competición, sufragio universal y representación política– generaba un parlamento mucho más representativo que allí donde se les restringía, mientras que «en el sentido puramente estadístico», los legisladores eran en general más representativos, tanto individual como políticamente, que en ningún otro sistema²³. Sin considerar los dos extremos de la escala tipológica elaborada por el autor (*democracias de poliarquía*, donde contestación y participación se garantizan, o *hegemonías cerradas*, donde ninguna de aquellas es tolerada), me interesa situar en tanto terreno natural de la oposición parlamentaria la composición que tendrían las asambleas legislativas si se vieran «reducidas» alguna de las otras dos dimensiones. Los contextos políticos serían los siguientes:

- 1) sistemas donde está permitido un alto disenso público y de rivalidad política, pero se restringe la participación y la representación de esas expresiones en los órganos de gobierno y legislativos (*oligarquías competitivas*), y
- 2) sistemas en los cuales la contestación pública, la competencia o la crítica al gobierno pueden permanecer limitadas, parcialmente o en su totalidad, pero se conceden oportunidades de competir o participar por la representación sólo a aquellos actores que toman distancia de posturas adversas al régimen, o se niegan a realizar actividades canceladas por la elite política y las estructuras de autoridad²⁴ (*hegemonías inclusivas*).

Puede observarse que el resultado es similar para ambos sistemas debido a que sus parlamentos precisan de más voces plurales y ampliamente discrepantes contra el gobierno y las prácticas del régimen, lo que termina por incidir tanto en la ausencia de una representatividad extensiva como en la complicación analítica para detectar sus diferencias. No omito que los regímenes políticos formulados por Dahl (*poliarquías*, *hegemonías cerradas*, *oligarquías competitivas* y *hegemonías inclusivas*) sean más bien tipos ideales, hipotéticos o extremos, entendiendo que muchos países sitúan sus sistemas en el amplio espacio comprendido entre ambas dimensiones. Sin embargo, visto en su aplicación empírica, este esquema parece presentar ciertas limitaciones. No localizo un sistema que tolere un reducido disenso público (primera dimensión) y favorezca al mismo tiempo una alta participación y *representación política* de esos disidentes (segunda), lo que no hace sino advertir inconvenientes para explicar la presencia simultánea de un mínimo umbral para la primera dimensión con máximos índices de la segunda. Se supone que si se restringe la competitividad, la actividad opositora y la contestación pública, se restringe también la oportunidad real de que esos opositores critiquen al gobierno dentro del propio sistema. Linz (1973: 185) argumentó, tras hacer un diagnóstico sobre la España de Franco, que liberalización (primera dimensión) no entrañaba necesariamente en el contexto de un régimen autoritario el incremento de una participación de las masas: «un proceso de liberalización puede aumentar la participación de sectores que pudieron, en otras circunstancias, ser alineados». De manera contraria, el diseño de Dahl resulta certero en su aplicación empírica si una primera dimensión se mantiene en sus máximos o medianos niveles (cfr. Gausee, 2000: 14 ss.) con la segunda dimensión en mínimos, lo cual significa que es posible advertir un sistema que permite un alto disenso público y de oposición abierta contra los gobernantes, pero impide la participación de tales adversarios en las estructuras de autoridad o en las

instituciones políticas del régimen.

Para el primer caso se puede decir que en la medida que el disenso está condicionado, la representación política de esos disidentes resulta proporcional, lo que no se ajusta para el segundo donde el disenso puede ser alto pero no así la representación política. El problema de este esquema es que sólo es aplicable para algunos aspectos de la participación política, como el ejemplo que proporcionó Dahl sobre las elecciones en la antigua Unión Soviética, donde a pesar de que la contestación pública estaba limitada, se consentía la participación de los ciudadanos en los procesos electorales para sufragar por una sola opción²⁵. Pero esta es una salida forzada y diligente del profesor Dahl, ya que bajo esta óptica la participación política sólo estaría referida a la asistencia de los ciudadanos a las urnas como electores y no como candidatos. Visto así, la participación continuaría restringida ya no tanto por la carencia de alternativas, sino ante probables mecanismos de coacción para aquellos que, al negarse a votar, estén negando explícitamente la legitimación del sistema²⁶. La alta participación inducida, que no es espontánea, sigue siendo cualitativamente una participación restringida. En su connotación específica, el concepto de *participación* de Dahl no supone únicamente la asistencia a las urnas «con mis reglas y mis candidatos», ni se circunscribe al objetivo de reducir los índices de abstención electoral con bajos niveles de competencia. Es más, para la esencialidad de la democracia no puede valorarse que se ha alcanzado el máximo umbral de participación, sino va precedido por un índice semejante de contestación y competición política²⁷.

Creo que el inconveniente de este punto del esquema de Dahl —el de las *hegemonías inclusivas*— fue haber incorporado en una misma dimensión aspectos distintos como la participación electoral y la representación de los disidentes dentro de las estructuras formales de contestación pública. De hecho, cabría hacer también la separación entre disenso público y competición política, algo que habrá de hacerse más adelante con las formulaciones de Przeworski y Bartolini. La supuesta «inclusividad» del sistema no se explica para quienes aspiran a criticar y controlar al gobierno desde el parlamento, o para los que desean obtener cargos de representación política en las concejalías, los ayuntamientos, los gobiernos provinciales o regionales, cuyos candidatos fueran independientes de la ideología del régimen y con autonomía de los que encabezan la coalición gubernamental. Adviértase que el criterio de «participación» de Dahl no es sólo cuantitativo —cuántos acuden a las urnas—, sino cualitativo y de intensidad —cuáles son las oportunidades que tienen los oponentes para

participar en el *control* y la contestación sobre la *conducta* de sus gobernantes²⁸. Es en este sentido que empíricamente se advierten dificultades para probar la existencia de las «hegemonías inclusivas», situación presumiblemente observada y rectificada por el propio autor en la introducción de un texto que vio la luz dos años después al de *Poliarquía* (Dahl, 1973: 2-4), donde excluyó y evitó la polémica con relación a este tipo de régimen político²⁹. De aceptarse este señalamiento la segunda dimensión presentaría todas las características de estar constituida como variable dependiente del disenso público, por lo que el postulado se plantearía entonces de modo tal que si a los opositores se les ha permitido participar por los cargos públicos y de representación, es porque se han *liberalizado* también esas actitudes de disenso y contestación contra el gobierno. Przeworski (1995 [1991]: 15) construyó una crítica a la propuesta «*participacionista*» de Dahl, reduciendo las dos dimensiones a lo que denominó el análisis de un *rasgo esencial*: «su carácter de competencia abierta a la participación».

El asunto no es si Dahl ignoró la competencia política dentro de su formulación teórica, sino que Przeworski la introdujo como un rango distintivo de la participación, aduciendo que para fines analíticos la competencia debía ser considerada un aspecto vasto y «suficiente para explicar la dinámica de una democracia». Dahl incorporó en una misma dimensión a la competencia y el disenso –la primera–, mientras que la participación fue ubicada en la segunda. Con base en ello definió a la *participación* como la «cantidad» de ciudadanos con derecho no sólo a participar en elecciones, sino a competir en ellas por cargos públicos y de representación política. De ahí que Przeworski, al defender que «la competencia ocurre cuando existe una oposición que tiene oportunidad de ganar los cargos como consecuencia de las elecciones», prescindiera del denominado criterio de «participación» de la democracia³⁰. Su planteamiento fue entonces que a fin de distinguir un régimen político de otro era necesario detectar si «los intereses en conflicto –es decir, las distintas posiciones políticas– competían en las elecciones», situación en la que según él, con independencia de si el sufragio era o no restringido, terminaría por favorecer la buena representación de los distintos actores y grupos políticos con visiones divergentes (Przeworski, Álvarez *et al.*, 2000: 34). Una postura similar se puede encontrar en Di Palma (1988: 79), quien sostuvo que un régimen democrático se consideraba instaurado no en el momento en que se celebraban las primeras elecciones democráticas, sino cuando la competencia política ya no se cuestionaba (cfr. Morlino, 1986: 105).

Otro exponente de la Ciencia Política Europea decidió incorporarse al debate de si la competencia –o la competición– política debía ser considerada una característica definitoria de democracia (Bartolini, 1999). Su propósito fue señalar que competición política resultaba ser más bien una de sus propiedades, y para ello argumentó que su concepto o acción contrapuesta era la «colusión (*collusion*)», esto es, las interacciones de cooperación o negociación política (incluso en perjuicio de terceros) que en los sistemas democráticos tendían a establecerse como una estrategia válida, lícita y legítima entre los partidos (para nuestro caso gobierno y opositores). La intención de Bartolini fue separar *competencia* de *democracia*, y distinguir también *colusión* de *no democracia*: «hay que asumir que dentro del género de las políticas democráticas hay diferentes combinaciones y conductas de colusión y competición». El punto concluyente de este especialista, que por lo demás resulta útil para ir abriendo las perspectivas de esta investigación, era que en *política* competencia y colusión representaban dos caras del mismo proceso, de modo tal que uno no podía ser concebido sin el otro. En su lógica, pacto y desacuerdo, consenso y disenso, antagonismo y cooperación eran dos facetas que la oposición podía desarrollar en sistemas de democracia.

Así, a los efectos del debate iniciado por Dahl, importa destacar que la competición no produce ineludiblemente democracia: «es la democracia con su serie de derechos básicos y de procedimientos respetados una condición necesaria para que la competencia política y electoral tome lugar, más bien que en el sentido inverso» (Bartolini, 1999: 445). La democracia es así un precedente para la competición, y es por ello que la competición no puede –por sí sola– dar como resultado una democracia política. Bartolini postuló, a fin de fortalecer su posición teórica, que el establecimiento de la estructura normativa y legal que regía la competencia no era alcanzado por el propio aspecto competitivo, sino más bien mediante la cooperación y negociación entre los actores políticos. En este sentido, sostuvo que la confusión entre «competición» y «democracia» era creada además por la ambigüedad de otro fenómeno necesario e intermedio: el pluralismo, es decir, la existencia de un número «genuinamente autónomo» de grupos y actores (Sartori, [1980: 39] empleó los términos «independientes» y «no inclusivos») cuya condición resultaba simultáneamente indispensable para la democracia y la competición («el pluralismo debe también ser competitivo»). Sin estar reñido con estas posiciones teóricas, soy partidario de recuperar una aportación clásica conocida entre los estudiosos de la oposición política, tanto por su utilidad para dilucidar y despejar ciertas lagunas en torno a los elementos básicos de la teoría democrática, como por ajustarse a la postura y objetivos de este trabajo. Justamente en el

primer texto sistemático sobre las oposiciones políticas, y coherente con la hipótesis inicial de Dahl ([ed.] 1966: xvi) –«nosotros aceptamos la ausencia de un partido de oposición como evidencia, si no siempre como prueba decisiva, de la falta de democracia»–, Kirchheimer (1966a: 237, 248-9) estableció que un rasgo definitorio de las políticas y los sistemas de democracia era la presencia simultánea de competición política y oposición. El autor comenzó por definir a la competencia política como «la ocupación de cargos políticos mediante la selección de candidatos, cuyo número debía exceder los espacios a ocuparse». Kirchheimer involucró en el sistema de elecciones un criterio de escasez, y sostuvo que la oposición política, o al menos alguna forma de ésta, debía preceder a la competencia en la medida que esta última no necesariamente involucraba a la oposición. Así, los elementos electoral y de escasez de espacios políticos se alimentaban y reforzaban por el de pluralismo –no en cuanto a «la presencia de un gran número de grupos identificables», sino en lo relativo a «un estado desarrollado de articulación y fragmentación» (Sartori, 1980: 43)–, denominado también por Przeworski como la presencia de *intereses en conflicto* en la competición electoral. De tal manera, competencia política y oposición, en los términos planteados por Kirchheimer, pero de algún modo compartidos por Przeworski y Bartolini, parecen acercarse a esa búsqueda de rasgo sustancial de régimen democrático.

Estoy dando por entendido que cuando esa oposición ha admitido³¹ –y se le ha permitido– competir por los cargos públicos es porque ha aceptado las reglas del juego y los actores involucrados están dispuestos a respetarlas. Esto excluye, por supuesto, cualquier forma o intento de manipulación previo, durante y posterior a la celebración electoral. No importa pues que en la contienda política se presente al menos una postura «disidente» o contraria a la que gobierna. No se trata, en mi opinión, de un criterio cuantitativo de los opositores, sino que los que aspiren al poder frente a los que aún permanecen y buscan detentarlo se distingan (1) por defender un interés alternativo, (2) a través de miembros diferentes, (3) compitiendo con reglas explícitamente aceptadas, pero sobre todo (4) que lo hagan de cara a los electores –véase la importancia de la «función primaria de los electores para producir gobiernos» proporcionada por Schumpeter (1966 [1943] 269 y 272-3). De no ser así, entonces ¿en qué se diferenciarían las facciones al interior de los partidos de Estado o los diferentes grupos políticos en los regímenes autoritarios que se proponen apoderarse de las estructuras de autoridad, pero que compiten al interior del partido único o hegemónico? ¿De qué serviría la existencia de múltiples «intereses en conflicto», equipos divergentes y en disputa, que aspiran a ser beneficiarios de la sucesión política, pero donde el futuro de los cargos además

de continuar restringido solo a miembros de esa elite, se dirime a través de su propia lógica y sus reglas autoritarias? Sólo cuando la lucha por la sucesión entre estos y otros grupos políticos traspasa del interior de la clase política a los encuentros electorales limpios, respetados y abiertos a un mayor número de votantes, es que el método o el sistema institucional democrático comienza a definirse y a tener lugar: las elecciones se convierten, pues, como dijera Schumpeter (1966: 270), en el «mecanismo que hace efectiva esta competencia»³². Es natural que si esas facciones han resuelto romper su disciplina (es decir, no dirimir sus «conflictos» al interior de la elite y frente a ella, sino a su exterior y ante los ciudadanos) es porque han optado también por la fragmentación de la coalición dominante, generando al mismo tiempo una alternativa política y en este sentido una oposición³³.

No obstante las críticas, las dos dimensiones presentadas por Dahl representan valiosas herramientas para el debate, el análisis del disenso, la participación, la aproximación a las democracias de poliarquía y el impacto que genera en éstas el número y variedad de preferencias e intereses que se ven representados en la actividad política. Rose y otros (1998: 43) resaltaron que de tomarse exclusivamente el criterio de participación, podría incurrirse en el error metodológico de confundir regímenes democráticos con totalitarios debido a que «el único atributo común entre ambos sistemas es la creencia en la participación popular» (nótese que en los primeros esta participación está caracterizada por ser «voluntaria», mientras que en los segundos «inducida» o «movilizada desde arriba»). Pasquino (1974: 425) diagnosticó que el empleo de estas dos dimensiones no sólo permitía una distinción más afinada entre hegemonías y poliarquías, sino entre los varios tipos de régimen que no son ni hegemonías ni poliarquías, y que por tal han sido denominados *regímenes mixtos*. Para Sartori (1988: 199-203) el esquema de Dahl tiene validez en la medida que comienza justamente «donde terminó la teoría competitiva de Schumpeter», abordando los problemas que este último no afrontó, adoptando una concepción pluralista de la democracia y reforzando el aspecto *competicionista*.

Una perspectiva interesante fue la que planteó Morlino (1996 [1986]: 99), a cuyo juicio la primera dimensión estaría relacionada con los derechos civiles y, sólo como una consecuencia de ésta, la posibilidad de disenso, oposición y competición, mientras que la segunda haría lo propio con la extensión de los derechos políticos y electorales. A diferencia de Morlino, Mainwaring (1992: 298) no consideró implícita la protección de los derechos de la minoría y de las libertades básicas en estas dos dimensiones, a lo que agregó una tercera: «un régimen

puede sostener elecciones competitivas con amplia participación, pero si están ausentes las garantías para las libertades civiles, el régimen no será completamente democrático». Sin estar enfrentada con la reflexión anterior, las dimensiones de Dahl pudieran ejemplificarse vinculando a la primera con «cuánta oposición y qué intensidad de competencia es permitida», mientras que la segunda con «cuántos y quiénes pueden desarrollarla». Si nos orientamos a una de las combinaciones empíricas comprobables, esto es, alto disenso público y baja participación de las preferencias políticas, se traduciría en que la crítica al gobierno es tolerada amplia y considerablemente desde las calles y las plazas públicas (primera dimensión), pero prevalece un bajo consentimiento de que ese disenso y esa contestación a la conducta gubernamental sea trasladada al parlamento (segunda).

Adviértase, sobre esta ruta de análisis, que una vez que el régimen ha aceptado el disenso público, tarde o temprano provocará un proceso irreversible en el incremento de oposición y de alternativas ansiosas de participar en la contienda política, produciendo también el nacimiento de organizaciones autónomas y críticas, elevando los costes de la represión, y generando una cadena de movilizaciones ciudadanas y de protesta. Dicho cambio político no tiene forzosamente, valga decirlo, porque orientarse hacia la formación de un régimen democrático al no descartarse el resurgimiento autoritario o la instauración totalitaria (Linz, 1989: 19; Przeworski, 1991: 152; Shapiro, 1994: 124)³⁴. Recuérdese, por lo demás, que fue justo Dahl (1973: 13) quien señaló que en tanto «la tolerancia puede sembrar las semillas de la destrucción del régimen autoritario, contiene las semillas de su propia destrucción». Y en efecto, podría argumentarse que aun cuando la participación electoral –un aspecto de la segunda dimensión– no es más que *una* de las modalidades de participación política y quizás ni siquiera la más importante, los estudios sobre este tema no sólo no pueden prescindir del análisis del comportamiento y de la participación electoral, sino que allí donde esta última no se encuentre «eficazmente tutelada, todas las demás formas de participación política institucionalizada, pacífica, legal, resultan un tanto difíciles y precarias» (Pasquino, 1996 [1986]: 185-6). Bajo este enfoque es viable sostener que el reconocimiento a la participación de los ciudadanos en procesos electorales democráticos supone que otras formas de participación política se han aceptado y pueden por tanto ser desarrolladas³⁵. Quiero decir con ello que a pesar de que la participación puede encontrarse restringida, un alto nivel de disenso, oposición o contestación pública podrían ser un claro señalamiento de que el régimen ha perdido el control y tendría fuertes expectativas de ser democratizado; y esto, por supuesto, fue un fenómeno que observó Dahl.³⁶ Concluamos este punto señalando que la competencia

es un factor indispensable sin el que la oposición vería minadas sus posibilidades de ser gobierno. Ello si se comprende que en las democracias se debe garantizar la oportunidad para competir, sin que implique necesariamente o se dé certeza de triunfo electoral (Bartolini, 1999: 443). Acéptese la argumentación de que en los regímenes democráticos la viabilidad de las oposiciones políticas constitucionales depende en mucho de la existencia de un sistema de partidos de confrontación y competitivo, tanto porque a través de la competencia los gobiernos pueden alternarse en el cargo, como porque esa alternancia pacífica producida por la interacción competitiva auxilia a determinar el nivel de madurez del sistema democrático. Es en este sentido que en una democracia no sólo resulta forzosa la existencia de más de un partido, sino también la de una estructura política que promueva la alternancia evitando los resultados de «gobiernos y oposiciones permanentes» (Lawson, 1993: 194-5).

Ahora bien, en los sistemas democráticos el sentido de oposición política involucra esencialmente al campo de garantías que poseen los «sujetos políticos» para discrepar y divulgar sus planteamientos, expresar libremente sus preferencias políticas³⁷, organizarse como alternativa al partido o coalición que detenta el poder, participar o competir en elecciones y gozar de oportunidades efectivas para ocupar cargos públicos y de representación. Pero «oposición» en democracias llega también a suponer, en cuanto los derechos y libertades irradian a amplios sectores de la población, que cualquier ciudadano puede *disentir*, criticar y hacer pública sus inclinaciones (sean sociales, religiosas, étnicas, culturales, estudiantiles o laborales, en calles, plazas, foros, centros educativos o medios de comunicación), organizarse y gestionar sus peticiones ante las estructuras del régimen, recibir respuesta sobre sus demandas y, de no corresponder a sus intereses, reincidir o interpelar ante otros órganos públicos o sociales el fallo adoptado por la autoridad. Resultaría ilustrativo precisar que si este *dissenso* –más propiamente dicho– se celebrara a través de vías pacíficas y generalmente aceptadas por los miembros de la comunidad política, no debería estar sujeto a sanción o persecución alguna por parte de los poderes del Estado o grupos contrarios a la orientación ideológica de los manifestantes, una situación difícilmente visible y consentida bajo formas autoritarias de organización. Es conveniente corroborar el procedimiento que eligió Dahl (1971: 4n y 9n) de integrar la actividad de oposición pública en la primera de las dos dimensiones [*liberalización*] y que intercambió indistintamente con los términos de competición política, contestación pública o políticas competitivas; ello podría hacernos suponer que la oposición está estrictamente sustentada en esta dimensión y excluye su correspondencia con la segunda. Pero si analizamos con detenimiento, la oposición política

no deriva ni se nutre estrictamente de la primera sino de ambas dimensiones [*liberalización e inclusividad*], requiriendo tanto de la posibilidad de disentir y rivalizar públicamente con sus adversarios, como la de que dicha capacidad de contestación pueda ser *incluida* y dotada de oportunidades reales de participar y obtener representación en el parlamento y otros ámbitos de gobierno. De tal manera, un sistema que no puede aceptar estas dos formas de oposición –a las que de momento distinguiré entre pública y política, «no parlamentaria» y «parlamentaria»– no se le puede considerar una democracia.

Podemos resumir, por tanto, que todo régimen democrático que desee persistir de manera estable ha de prestar atención, entre otros, a todos aquellos sectores reales que representan intereses legítimos, pues de lo contrario se le condenaría a su propia extinción (Ferrando, 1970: 39). Dicho de otro modo, la defensa de la actividad opositora en los sistemas democráticos se inscribe en que la libertad de toda forma de disenso –*institucionalizado* o no– se encuentre definida y definitivamente reconocido, protegido y garantizado, y siempre que la oposición o el disenso *desleal*, *antisistema* o *anticonstitucional* no se concrete a través de manifestaciones violentas sino que se encauce a través de los mecanismos previstos por el marco institucional (Kirchheimer, 1957; Linz, 1979; Pasquino, 1995). En este sentido se explicaría que en las democracias la protección del disenso, y por consiguiente, de la oposición, consista en hacer efectiva la aplicación de todas las normas que garanticen el ejercicio de los derechos civiles, la libertad de expresión, palabra y asociación (Morlino, 1990 [1983]: 328-9).

1.1.2. Democracia y oposición: un arreglo de mutua legitimidad

Hasta ahora el estudio se ha centrado en postular que la democracia asegura, más que cualquier otro sistema, condiciones jurídicas y efectivas para un adecuado ejercicio de la oposición política. Estas garantías deben extenderse a los opositores de *principio* o *anticonstitucionales*, ya que allí yace justamente la *virtud* de un sistema de libertades democráticas: dar cabida, incluso, a quienes pretenden derrumbarla. El profesor Linz (1989 [1979]: 57) ha postulado que la oposición *antisistema* existe en todo tipo de régimen, incluido los democráticos «que por definición permite la articulación y organización de toda tendencia política». Tal afirmación nos lleva a cuestionar y profundizar sobre el modo en que las oposiciones leales manifiestan su respaldo al régimen o los límites de su acción opositora, así como de las *antisistema*. Los actores políticos, sean o no opositores, contribuyen con su

actividad al fortalecimiento del arreglo democrático, estableciéndose aquello que los anglosajones han denominado efecto *feedback* (también Linz, 198: 43), de realimentación, y que se sustenta sobre el apoyo, aceptación y consentimiento recíproco entre un régimen y sus actores: para nuestro caso, *la oposición legítima al régimen y el régimen democrático a la oposición*³⁸. Una función de las oposiciones constitucionales es ofrecer su respaldo al régimen mediante la competición electoral y el escrutinio público (Power, 1972: 44-5), mientras que las *anticonstitucionales* buscarán presionar a los gobernantes para que adapten, procesen e integren sus exigencias en la política general del Estado (Bon Valsassina, 1957: 593-4): si bien en este último caso el apoyo no es intencionado, genera para el sistema un efecto «colateral» positivo.

Los teóricos de la oposición política coinciden en sostener que un gobierno y una oposición de corte constitucional deben, además de aceptar y promover el fortalecimiento de las instituciones representativas, «renunciar a cualquier idea de alianza con otras fuerzas políticas y sociales que ponga en peligro el equilibrio, a menudo frágil, entre gobierno y oposición» (Kirchheimer, 1988 [1957]: 108). Pero ello supone que ambos deberán tratar de mantener el «calibre» o la «capacidad de sus armas» siguiendo las reglas generales del sistema (Ahmed, 1997: 148). Lo cual no impide que los opositores políticos, los que se consideran leales al régimen, no puedan cuestionar los fundamentos del sistema a efecto de verificar si las instituciones trabajan a satisfacción, si conviene que sigan funcionando en su condición actual, o incluso, como sostuvieron Ionescu y Madariaga (1977 [1968]: 95), si debieran desaparecer³⁹. Conviene poner a prueba, entrados en este punto, la lealtad de los partidos al régimen democrático, sustentándonos en el vigoroso análisis que sobre las oposiciones leales, desleales y semileales elaboró Linz (1989 [1979]: 57-72). Considerando que para atribuir a un partido el síndrome de *deslealtad* debe combinar una serie de indicadores —en el que la condición de *semilealtad* resulta todavía más difícil de detectar⁴⁰—, el autor propuso que un primer criterio era observando si los partidos o los actores políticos se comprometían públicamente a emplear medios legales para llegar al poder, si rechazaban el uso de la fuerza para conservarlo y si aceptaban entregarlo incondicionalmente a los participantes que habían triunfado por medios constitucionales (Linz, 1989 [1979]: 60 y 70). Añadió que los desleales eran aquellos que además de no cumplir las condiciones señaladas, caían en la tentación de buscar apoyo en los militares para desestabilizar el gobierno y tomar el poder; negaban toda legitimidad a los participantes leales en el proceso político y con derecho a gobernar por decisión del electorado; limitaban las libertades públicas de los líderes

y seguidores de partidos que intentaban ejercer los derechos constitucionalmente garantizados; atacaban al sistema político en general o difamaban invariablemente a los políticos que defendían las instituciones de la democracia; obstruían constantemente el proceso parlamentario y se coligaban con otros partidos en situaciones de crisis, ya fuera para derribar gobiernos, evitar la construcción de nuevas mayorías o desestabilizar la dinámica democrática (Linz, 1989: 60-2).

Cabría preguntarse si la deslealtad puede aplicar para aquellas oposiciones antirrégimen que «trabajan con y dentro del sistema», denominación que Tosi (1971: 153) adoptó para el PCI⁴¹. Siguiendo a este último autor, la oposición *antisistema* es aquella que dedicará su actividad a ajustar, alterar o perturbar *desde dentro* el programa y las políticas del gobierno del que no forma parte, pero que de hecho ataca frontalmente y sobre el que puede tener un efecto directo e intencionado (Tosi, 1971: 153-154). De tal manera, si tanto las oposiciones leales y de *principio* pueden poner en discusión o tratar de modificar las bases del régimen, ¿cuál sería la diferencia sustancial entre ellas?, ¿en dónde yace la clave para su distinción? Pues según Linz (1989: 62) en el estilo, la intensidad y el uso de mala fe que se haga de los comportamientos normales, naturales y legítimos del proceso democrático, como pueden ser el disenso entre los partidos, los esfuerzos para desacreditar al contrario y destacar los intereses en conflicto. Nótese que los opositores desleales o antirrégimen tratarán de derribar el sistema destruyendo las reglas del juego que se basan en la competencia y la libertad, lo que implica también violentar el consenso mayoritario, la participación y el reconocimiento formal y efectivo de los antagonistas políticos. Al hacer esto, al negar tales principios, los opositores desleales dinamitan la esencialidad de los regímenes democráticos.

Ciertamente, la oposición constitucional buscará, a diferencia de las antisistema o desleales, prosperar dentro del régimen mediante la adquisición de recursos y la defensa de los antiguos, mejorando o perfeccionando las normas, las instituciones y los hábitos de la democracia (Ionescu y Madariaga, 1977: 100; Pasquino, 1995: 65). Esto supone la formulación de mecanismos que tiendan a fortalecer tanto el sistema de participación y libertades, como el de *inclusividad* de un mayor número y tipo de disidentes; vigorizar el Estado de Derecho y la estructura de aplicación de la ley; afianzar el régimen de «obligaciones políticas» y las posibilidades de la alternancia; distribuir de modo más eficaz el poder político y extender los recursos para el control de los gobernantes; así también, garantizando una configuración más plural y equitativa de los medios de comunicación y

evitando la oposición sistemática a las políticas del gobierno y el repudio al consenso y la colaboración. En suma, entre las principales aportaciones de los opositores políticos al sistema democrático se encuentran que su accionar sea pacífico y respetuoso de las normas y los procedimientos; que desanime posibles reacciones contra el régimen; que soslaye relacionarse con grupos armados o extremistas; que no anime, tolere, justifique o encubra prácticas y practicantes que van más allá de los límites establecidos por la Constitución; que *encaucen los conflictos políticos a través del arreglo institucional* y que ante a la posibilidad de riesgos y desequilibrios políticos sean tendentes a su reversión mediante acuerdos conjuntos con demócratas y moderados.

Al principio del presente capítulo se sugirió el enunciado de que los candidatos electoralmente perdedores en un sistema de poliarquía pasaban a ocupar el bando de los opositores. Dicho razonamiento induce que entre las conductas que auxilian a probar si los políticos reconocen o no a la democracia como el sistema más apropiado de gobierno sea su aceptación a resolver democráticamente los conflictos y las diferencias políticas, asumiendo a su vez lo que derive de tal conjunto de arreglos y pautas. Adam Przeworski (1995 [1991]: 18-33) es quizás uno de los investigadores más acreditados en examinar las razones que motivan a los actores políticos a acatar los resultados en los sistemas de poliarquía (–aunque hay que decir que el análisis sobre la creencia en el régimen democrático por los miembros de una sociedad fue desarrollado por Linz [1989: 36-52] de forma extraordinaria–). Si nos limitamos al caso de los sujetos políticos, es probable que al construir su análisis el autor estuviera pensando en aquellos competidores que no resultaban electoralmente favorecidos, bajo la lógica de que los candidatos triunfadores se encuentran eventualmente incentivados tras haber conseguido sus propósitos mediante su acceso al gobierno. Apoyándose en los recursos alegóricos, Przeworski explicó tres posibles causas del acatamiento: a) porque es espontáneo, descentralizado y voluntario; b) porque hay autoridades dispuestas a hacer respetar los resultados y sancionar a los contendientes ante una negativa, y c) porque los participantes tienen un compromiso con el orden social vigente, aun cuando ello no favorezca a sus intereses y nadie se encargue de castigar a los infractores.

Pero la hipótesis o el razonamiento de mayor peso desarrollado por este científico se encontró en el diseño institucional que organizaba la competencia democrática, el cual provocaba que las fuerzas políticas derrotadas se convencieran de que en algún momento posterior tendrían la oportunidad de promover y avanzar en la consecución de sus intereses

(*pro tempore*), propiciando que dicha posibilidad se incrementara para los partidos de relevancia política y con expectativas de triunfo orientadas hacia el mediano plazo. Semejante argumento resulta acorde con lo planteado por Apter (1962: 165) respecto a que los conflictos generados por una oposición que detesta al partido en el gobierno pueden ser atemperados cuando aquella decide aceptar la legitimidad de aquél y preserva la idea de que tal partido o coalición no podrá permanecer indefinidamente en el cargo en virtud de que su poder es temporal. Este enfoque fue compartido por Lawson (1993: 193) cuando estimó que el poder de gobernar en un régimen democrático resultaba «siempre transitorio y condicionado», lo primero, porque estaba sujeto al juicio de los ciudadanos, mientras que lo segundo porque la autoridad se encontraba limitada por los poderes públicos y la doctrina constitucional.

A partir de lo ya expuesto, se puede decir que una de las razones más poderosas por la cual los políticos acatan los resultados desfavorables, aceptan las derrotas presentes y deciden por tanto integrarse en la oposición, es porque la democracia constituye el mejor sistema, hasta hoy el único, que además de sentar las condiciones para la supervivencia de los contendientes, permite a los perdedores constituirse en alternativa y potencialmente en partido o coalición de gobierno o mayoritaria. Esta pretensión es coherente y afín con los objetivos que persiguen los miembros de una sociedad de ver satisfechos sus intereses ideológicos y materiales. Nótese, por lo demás, que ser oposición en democracias, especialmente cuando se ocupa un cargo de representación política, no es un destino o una tarea que se considere del todo desdeñable: significa adquirir una categoría institucionalizada dentro del régimen político, tener oportunidades de maniobrar en una diversidad de arenas y recintos (partidos, parlamentos, ayuntamientos, gobiernos locales, universidades, fundaciones, institutos, etcétera), obtener reconocimiento constitucional y político, acceder a recursos económicos, de control, crítica pública, así como múltiples incentivos de tipo institucional. Con todo, no se pase por alto que la ventaja principal ofrecida por los sistemas de poliarquía es que los perdedores que actúan siguiendo las reglas del juego no son privados de su derecho de seguir haciéndolo (Przeworski, 1988 [1986]: 93). Interesa en este sentido distinguir que bajo las democracias las puertas no se cierran para quienes se oponen a los gobernantes, contrariamente a lo que sucede en los autoritarismos donde los activistas, además de ser aislados del poder político, pueden ser bloqueados, perseguidos, exiliados y en algunos casos se les hace desaparecer. Adviértase que uno de los fenómenos a los que más temen los gobernantes autoritarios es a competir con sus opositores en contiendas limpias y abiertas, si se comprende que la falta de control y desconocimiento sobre los resultados implicaría el

dilema de tener que acatarlos si los votos ciudadanos no les fueran favorables.⁴²

Es de destacar que al promover un mejor terreno para el ejercicio del disenso y la oposición política, la democracia se ofrece a sí misma elementos para vigorizarse y persistir. Blondel (1997: 473) postuló que la oposición podía llegar a ser más radical y probablemente más violenta en aquellos contextos en los que no era abiertamente tolerada: «los objetivos y la fortaleza de la oposición son modificados allí donde se le destierra». Jung y Shapiro (1995: 272) establecieron que era necesario garantizar un espacio para la oposición a fin de asegurar que el descontento y la desafección se orientaran al gobierno más que al régimen democrático, mientras que Morlino (1990 [1983]: 328-9) formuló que al aceptar el disenso público, y para el caso que aquí corresponde, la participación y representación política de los opositores, la democracia conseguía que por medio de sus instituciones se desahogaran o distendieran las razones o las causas de descontento existentes entre los miembros de la sociedad, favoreciendo el incremento de legitimidad del propio régimen. El asunto que se plantea es que si la democracia promueve tanto el disenso como la oposición, entonces el procesamiento de tales antagonismos potenciará la estabilidad y persistencia de los sistemas democráticos, que de no encontrar canales adecuados para su manifestación descubierta, tenderá a provocar que «las formas de disenso no extremo *se radicalicen y desemboquen* en formas más abiertas y violentas de contestación pública». Para Pasquino (1990a: 18; 1998 [1995]: 69-70), una configuración político-institucional que clausura las «salidas políticas y la *descarga* de las tensiones y los conflictos», puede ser temida por «las consecuencias de su explosión social, incontrolada, devastadora, a menudo intraducible políticamente y por consiguiente destinada a reproducirse sin renovar cada una de las fuerzas, ni el sistema, ni las reglas ni las prácticas del juego». No resulte extraño que en las democracias se instituya como un deber constitucional del gobierno y del conjunto de las instituciones políticas garantizar a la oposición su ejercicio de «crítica incesante», cuyo último pero principal objetivo consistirá en atraer y convencer a la opinión pública de la posibilidad y conveniencia de que en un siguiente encuentro electoral los actuales gobernantes puedan ser sustituidos. Es por tanto necesario concluir este apartado advirtiendo que en los regímenes pluralistas y constitucionales mayoría y oposición están provistos de una serie de poderes necesarios para llevar a cabo sus funciones, legitimidad que, además, ambos deben mutuamente reconocer (Kirchheimer, 1988 [1957]: 108; Ahmed, 1997: 148).

1.1.3. El incentivo de la influencia institucional

Dos aspectos merecen precisarse en esta parte de la discusión aun cuando líneas adelante serán abordados con mayor detenimiento: 1) si bien las democracias son el terreno propicio para el desarrollo de las oposiciones, éstas no funcionan del mismo modo en todos los regímenes democráticos, ni éstos garantizan de manera proporcional la actividad de la oposición, y 2) que en las *democracias consensuales* la oposición política subsiste y puede contribuir al funcionamiento adecuado del régimen democrático, a pesar de que el principal partido opositor actúe integrado en la coalición de gobierno. Ambos razonamientos están estrechamente relacionados y sus explicaciones pueden entenderse como dos caras de la misma moneda. Repetidamente se ha mencionado con Dahl (1973: 18) que las poliarquías contribuyen a un mejor desempeño de las oposiciones precisamente porque son los sistemas o regímenes que establecen *las barreras más débiles* para la expresión, organización y representación de las preferencias políticas, y porque a partir de ello proporcionan a las oposiciones un creciente número de oportunidades para cuestionar la conducta del gobierno. Sin embargo, este mínimo de barreras que se impone a la contestación, la competencia abierta y la participación política no resulta idéntico en todas las democracias, como tampoco las garantías que se otorgan para un amplio ejercicio de la actividad opositora⁴³. Esto significa, en los términos de O'Donnell (1996: 41), que si bien «las poliarquías son regímenes, no todas son de una misma clase», lo que supone una estructura distintiva sobre las reglas e interacciones políticas.

Si partimos del supuesto que todos los regímenes democráticos cumplen las condiciones elementales que se instituyen y comparten en la literatura especializada, los factores que tenderían a fortalecer la capacidad de la oposición política en los recintos parlamentarios variará dependiendo al menos de dos condiciones: a) el arreglo institucional que prevalece en el sistema político, del que destacarían el sistema electoral y de partidos, el propio sistema de gobierno, los medios de actuación en la organización del trabajo parlamentario, la existencia o no de un estatuto jurídico para la oposición o la formalización de un *gabinete sombra*, y b) los rasgos externos al entorno institucional, considerando esencialmente el pluralismo e imparcialidad de los medios de comunicación, la intensidad del disenso político, así como la legitimidad⁴⁴ que entre la comunidad política generen los partidos, las instituciones parlamentarias y el régimen democrático⁴⁵. No descuido que diversos sean los factores que pueden afectar el estilo de una oposición política y que podrían ser agregados a la lista precedente. Por ejemplo, Manuel Ramírez (1972: 705-6) añadió, recurriendo a Dahl ([ed.]

1966: 348, 352-8), que a efecto de «interpretar la teoría y práctica de los sistemas de oposición» y conocer los componentes que condicionan el surgimiento de una clase u otra, deberían ser considerados elementos tales como «la existencia o no de grandes escisiones culturales: la situación más o menos conflictiva de las distintas subculturas que pugnan por convivir o destacar...; las fuentes sociales y económicas que las apoyan y que originan los *cleavages*, así como los traumas y los antagonismos políticos» que subsisten en el entorno de las oposiciones. Pero con independencia de los factores que intervienen o pueden influir en la composición de la oposición política, lo realmente significativo es que su estructura se encuentra estrechamente vinculada con el entramado democrático en el que ejerce sus funciones, y este debate se estaría planteando en los límites de un tema que se relaciona con el diseño institucional y la calidad de las democracias⁴⁶. Así, cuando sostengo que los regímenes democráticos no garantizan del mismo modo el desempeño de la oposición política —explícitamente aquellos regímenes que han completado su proceso de consolidación o están «formalmente institucionalizados»—, estoy tratando de dar cuenta, siguiendo a Manin *et al.*, (1999: 19), que el modelo de democracia y las particulares características de su sistema institucional afectan también el «rendimiento» de los gobiernos, la contraparte de la oposición.

En efecto, el papel político que desempeña la oposición en una democracia mayoritaria no es semejante al que es capaz de desarrollar en las consensuales, mientras que el peso específico o la dinámica legislativa de los partidos de oposición no se corresponde en un gobierno presidencial si se contrasta con uno parlamentario. Es más, podrían establecerse múltiples relaciones de poder entre gobierno y oposición en los sistemas parlamentarios dado que sus variantes traspasan el procedimiento por el que se genera la autoridad del Ejecutivo y su responsabilidad con la asamblea legislativa, especificación que aplicaría en igual sentido para toda fórmula presidencial. Es en este terreno donde incursionan factores tales como la estructura electoral, el sistema de partidos resultante, el comportamiento de los electores, la legitimidad y el afianzamiento de las instituciones democráticas, la organización estatal —federal o centralizada—, la arquitectura, distribución y funcionamiento del cuerpo legislativo, etcétera. Para hacer referencia estrictamente al caso de los sistemas parlamentarios, la heterogeneidad entre sus oposiciones políticas podrían ser advertidas de comparar aquellos que poseen estructuras partidistas de pluralismo moderado con las del tipo polarizado⁴⁷, lo que incluso se acentuaría si optáramos por confrontarlo con los sistemas de dos partidos donde, siguiendo a los teóricos, el nexo gobierno-oposición alcanza su mayor grado de

reconocimiento y actuación (Duverger, 1951; Sartori, 1966; Dahl, 1966; Ramírez, 1972). Naturalmente, el sistema de partidos no es el único factor determinante, aunque podría ser decisivo en las distintas configuraciones de oposición política.

Resulta desconcertante, en esta línea de argumentación, que los estudios tiendan a desestimar la existencia de oposición «parlamentaria» en los sistemas presidenciales (Duverger, 1984 [1951]: 438 ss; Cotarelo, 1984: 258; Cotta, 1986: 293), como si dieran por sentado que en tales formas de gobierno el partido del presidente habrá de contar, siempre e invariablemente, con mayoría absoluta en el Congreso y aminorará con ello los márgenes de actuación política opositora. Parecieran suponer, del mismo modo, que la estructura institucional de los sistemas presidenciales estará recurrentemente caracterizada por la presencia de una estructura múltiple de partidos que dificulte, en su calidad de potencial alternativa al partido gobernante, la identificación de una fuerza de oposición⁴⁸, o bien, que en cada una de las variantes presidencialistas habrá de prevalecer una morfología de relaciones políticas equivalente a la que acontece en el modelo norteamericano⁴⁹. Omiten que el partido del presidente puede carecer, como ha venido ocurriendo en diversos países de la América Latina, de algún tipo de mayoría en el Legislativo y provocar con ello la formación de gobiernos divididos⁵⁰, al tiempo que el sistema de partidos puede evidenciar el dominio de dos fuerzas en la escena política o que el principal grupo parlamentario de la oposición puede contar con mayoría absoluta haciendo de sus posibilidades de alternativa, control parlamentario y crítica gubernamental un capital político altamente rentable y con perspectivas de éxito en el futuro inmediato. Se antoja razonable cuestionar si esta derivación del arreglo institucional tendría capacidad de incidir en las relaciones gobierno-oposición, aun cuando en dichos sistemas el presidente no es políticamente responsable ante el parlamento. En el mejor de los casos, la evidencia puede arrojar que en tales circunstancias el Ejecutivo estaría imposibilitado de instrumentar su programa de gobierno al requerir la aprobación del Congreso, lo que se podría agravar bajo el escenario de que el principal partido de la oposición se encontrase estratégicamente situado en comisiones vinculadas con el control parlamentario y la fiscalización presidencial. En tales circunstancias, el jefe del Gobierno se vería obligado a ceder ante las presiones del principal partido de la oposición (aceptando sus enmiendas y, por tanto, sus desacuerdos); establecer negociaciones con otros partidos minoritarios o, en el último de los casos, arriesgarse a mantener estancados sus proyectos de presupuesto y política pública. Con el respaldo de estos recursos la oposición tendría capacidad de paralizar literalmente los programas gubernamentales sin que tal estrategia

supusiera una atmósfera de estancamiento legislativo, ello si se admite que una amplia coalición opositora con suficiencia mayoritaria podría darse a la tarea de promover y aprobar leyes, desplazando al gobierno y a su representación parlamentaria de una parte valiosa de la gobernabilidad y del proceso de toma de decisiones.

En situaciones extremas los gobiernos presidenciales se pueden caracterizar por una fuerte presencia de coaliciones opositoras simultáneamente hostiles y parlamentariamente mayoritarias (con los problemas sobreentendidos de pactar con una oposición desarticulada y escasamente cohesiva), a cuya existencia pueda estar «directamente asociada con la generación de relaciones altamente conflictivas entre el presidente» y los legisladores. La evidencia empírica ha concluido que ciertas crisis políticas en Brasil, Ecuador, Perú y Argentina –y ahora también Venezuela–, tuvieron en su origen la falta de una mayoría parlamentaria *estable* por parte del partido que controlaba al Ejecutivo (Casillas, 2001: 96)⁵¹. No deje de advertirse como punto de apoyo a esta reflexión, que buena parte del marco crítico de Linz (1997 [1994]) sobre la estabilidad de las instituciones democráticas se haya orientado precisamente en cuanto a que la «legitimidad democrática dual» y el periodo de «rigidez» propio de los sistemas presidenciales, junto a su falta de medios institucionalizados para resolver tales parálisis (véase también Mainwaring, 1995), den lugar a conflictos latentes entre el presidente y la mayoría de una legislatura que representa una opción política distinta de aquél, y esto no es otra cosa que las intimidaciones a las que puede verse sometido el presidente de la República ante las acciones y decisiones de una oposición ampliamente representativa⁵². No es mi intención entablar un debate sobre el sistema que puede resultar más saludable para la institucionalización de la oposición política. Tampoco detectar cuál de ellos promueve un mejor desempeño de los cometidos que le han sido asignados. Simplemente trato de decir que las funciones de la oposición parlamentaria no se abandonan ni carecen de efectividad en aquellas democracias que han optado por un diseño presidencial, al tiempo que en este tipo de sistemas resulta posible identificar, tanto por los analistas como por los ciudadanos, un partido de oposición con pretensiones y expectativas viables de conquistar el poder del gobierno. Aceptemos eventualmente que el cometido esencial de toda oposición política en los estados democráticos –sean presidenciales, parlamentarios o semi-presidenciales– es presentarse como «agente de los ciudadanos» (Manin *et al.*, 1999: 48), poseedora de recursos suficientes para inspeccionar políticamente a los gobiernos, informar a los electores del desempeño de sus gobernantes, y promover su opción partidista a través de un programa político y alternativo sobre la conducción y solución de los problemas del país.

Sirvan estos razonamientos que se han planteado con relación a los diversos diseños institucionales más que para ampliar el estudio de las oposiciones políticas hacia países con sistemas presidenciales (véase entre otros Altman y Pérez Liñán, 1999)⁵³, para dar luz sobre los inconvenientes que enfrentan los trabajos relativos a la oposición desde un enfoque comparado. Tras compilar el texto en torno a las oposiciones políticas en 10 países democráticos, Dahl (1966 [ed]: 332; 1970: 312) concluyó que «–en términos comparativos– no había un modelo particular o patrón estándar» de oposición política, debido a la permanencia de una variedad de éstas con características «complejas y diferentes». A fin de relacionar y sistematizar a las oposiciones, el autor tuvo que optar por el establecimiento de criterios distintivos dadas las limitaciones para encontrar sus semejanzas, siendo los siguientes: 1) cohesión o concentración organizativa de los oponentes; 2) su competitividad; 3) el lugar o el ambiente de encuentro entre oposición y gobierno; 4) el rasgo distintivo o *identificabilidad* de la oposición; 5) sus objetivos, y 6) estrategias. Sobre estos puntos retornaremos en un apartado posterior. Finalmente, y hasta donde tengo conocimiento, desde la aportación de Kolinsky ([ed.] 1987) y colaboradores, así como de Pasquino *et al.* (1990a), no se dispone de información empírica renovada acerca de la influencia institucional que ejercen las democracias sobre las oposiciones parlamentarias, ni menos aún de aquellos comportamientos que manifestaron los grupos parlamentarios de la oposición frente a iniciativas de ley o políticas públicas impulsadas por los gobiernos. El análisis y la importancia de la oposición política ha resultado ser una demanda recientemente recuperada por una corriente de politólogos italianos (Pasquino, 1990a *et al.*, 1994, 1998 [1995]: 41), para quienes la oposición política «no sólo constituye [...] un fenómeno digno de ser conocido, sino que el funcionamiento de todos los regímenes políticos se explica eficazmente, solo y así mismo, en la medida en que se explican las relaciones entre gobierno y oposición» (Pasquino, 1990a: 4; 1998 [1995]: 41). Sostengo pues que a pesar de las dificultades comparativas entre las oposiciones (lo que no es aquí el caso), un dedicado análisis de su comportamiento –sea o no comparado– resulta útil para despertar el interés o acumular conocimiento sobre este fenómeno insustituible de la democracia.

¹ En términos generales, Przeworski (1995 [1991]: 147) entiende por democracia «un sistema donde se celebran elecciones libres, el gobierno es responsable ante el parlamento o el presidente elegidos, y una mayoría de la población tiene derecho a voto». Inspirado en las concepciones de Schumpeter y Popper, Przeworski adicionó a esta «visión minimalista» del concepto de democracia los criterios de competencia periódica regida por un conjunto de normas, así como el de la incertidumbre «organizada», esto es, que ninguna fuerza tiene capacidad de controlar el desarrollo de los hechos y modificar posteriormente los resultados. Debe recordarse la definición

que recurrentemente se cita de Dahl (1971) en torno a que la democracia se caracteriza por i) la posibilidad de responder a las preferencias de los ciudadanos, ii) que éstas se puedan manifestar públicamente, y iii) que ninguna de las preferencias resulte discriminada. En este trabajo no se pretende la discusión sobre el concepto de democracia, ni se reflexiona sobre lo que es o no debería ser. En la literatura hay referencias y trabajos más exhaustivos, concretos y acabados sobre el tema (cfr. Lawson, 1993: 188 ss.).

² El concepto de régimen político que generalmente se acepta por la literatura politológica es el formulado por O'Donnell y Schmitter (1994 [1986]: 118): «el conjunto de pautas, explícitas o no, que determinan las formas y canales de acceso a los principales cargos de gobierno, las características de los actores políticos admitidos y excluidos de este acceso, y los recursos o estrategias que pueden emplear para conseguirlo.» Una definición alternativa fue planteada por Lawson (1993: 187): «aquella parte del sistema político que determina cómo y bajo qué condiciones y limitaciones el poder del Estado es ejercitado: el concepto de régimen se refiere a la forma de autoridad». Valga señalar que Linz (1989 [1979]: 32) relacionó al régimen político con «la identificación partidaria del Estado».

³ Citado por Lawson (1993: 193).

⁴ Importa advertir que cada autor se inclina o bien por disenso o por conflicto. Sartori (1976: 39) prefirió el uso de disenso, argumentando que una democracia que postula conflicto no sólo es «temerario», sino que supone acercarse «demasiado a la exageración». Me parece interesante el punto de vista de Przeworski (1995 [1991]: 164): «La democracia sólo es un sistema para elaborar los conflictos sin matarse; un sistema en el cual existen diferencias, conflictos, ganadores y perdedores. La ausencia de conflictos sólo se da en los sistemas autoritarios. Ningún país donde un mismo partido triunfe dos veces seguidas con el 60 por ciento de los votos es una democracia».

⁵ Un ejemplo reciente se localiza en el trabajo de Gause (2000: 7, 14-5), que tras analizar el desarrollo y diversidad de los movimientos de oposición en las monarquías no democráticas del Golfo Pérsico –Arabia Saudita, Qatar, Emiratos Arabes Unidos, Omán, Bahrain y Kuwait– concluyó que era cada vez más factible que las personas expusieran opiniones políticas contrarias a las de sus gobiernos, al tiempo que los opositores habían ampliado sus audiencias y los ciudadanos contaban con más vías y fuentes para allegarse de información: «tolerancia podría no ser el resultado, pero esto ciertamente *pluraliza* el mercado de las ideas». Gause reparó en dos casos interesantes: a) el de Kuwait, donde además de existir «algún margen de libertad de prensa, los partidos políticos eran explícitamente tolerados pese a su ilegalidad oficial», y b) el rol desempeñado por la estación satélite de propiedad privada, Al-Jazira, asentada en Qatar, que adquirió fama con anticipación a los acontecimientos del «11 de septiembre», pero que había roto ya numerosos tabúes políticos en el mundo periodístico árabe e impulsado a otras estaciones de televisión estatal a modificar sus programas de noticias.

⁶ Dahl (1971: 9n) explica que el término «contestation», al emplearlo como «contestación pública», tiene en lengua inglesa un significado similar al de «contest». La palabra «contestación» es reconocida por los diccionarios del uso del español con las acepciones de «acción de contestar» o «manifestación de disconformidad o protesta, a veces con violencia, contra algo establecido». Como acción de contestar, entendida bajo el verbo transitivo *replicar*, refiere idéntico significado al anterior: «adoptar una actitud de oposición o protesta, a veces con violencia contra algo establecido»; véase María Moliner (2000), *Diccionario del uso del español*, Madrid: Gredos, 356. Se hace necesario analizar la voz «oposición» derivada del latín «*oppositio*», cuya preposición «ob», por cuestiones de fonética, fue sustituida por «op», manteniendo sus acepciones *por, a causa de, ante*, así como el sustantivo «positio», referido a *posición, situación, colocación*. Más interesante se revelarían los términos «oponer» y su derivación «oponerse»; el primero procedente de «*oppono*», que a su vez significa *colocarse delante, enfrentar, replicar, objetar*, mientras que el segundo, originado de «*obsisto*» y «*adversor*», denotan respectivamente acción de *resistir, enfrentarse con, impedir que*, así como *ser contrario, ser hostil a alguien*, incluso, *combatir un proyecto de ley*; consúltese *Diccionario ilustrado Latino-Español Español-Latino* (1998), Barcelona: Vox, 14, 331, 334, 341, 670. Con referencia a los significados que desde la Ciencia y la Sociología Política se le ha dado al fenómeno oposición, Barker (1971: 5) propuso los de resistencia total «a las bases del Estado», «al poder del Estado cuando es visto como una institución opresiva», «a la legitimidad de grupos, facciones o dinastías que dominan un Estado», «al grupo político dominante pero sin contestar su legitimidad, amenazar o rechazar las bases del Estado o la constitución», o en su defecto, oposición se puede referir también «al sistema de pesos y contrapesos». Véase también Parry (1997: 459).

⁷ Adujo además que en una segunda denotación el disenso podía cobrar un sentido de apatía, indiferencia o desinterés contra el sistema político, o bien, de exhortación, crítica, persuasión o cualquier forma de presión

—violenta o pacífica— sobre quienes tomaban las decisiones para que se adoptaran determinadas medidas en lugar de otras, o que ciertas políticas públicas anteriormente impulsadas fueran modificadas. Propuso que el disenso podía organizarse establemente o institucionalizarse, o bien podía hacerlo sólo en ocasiones bajo circunstancias específicas. Agregó que el disenso tendía a identificarse con la aspiración de «sustituir a un gobierno por otro», llevar a cabo una «crítica vigilante» para controlar sus acciones, así como informar sobre sus planteamientos o incurrir en errores durante los «procesos decisionales gubernativos». Encaminado a los casos extremos —dijo—, el disenso buscaría discutir la legitimidad de las reglas fundamentales que sustentan al régimen o, en su defecto, evidenciar su rechazo al conjunto del sistema, incluso asumiendo un carácter violento. Con todo, el autor reconoció, acorde con su proposición precedente, que disenso también podía ser definido como una forma de «desacuerdo no organizado ni institucionalizado, y que se mantenía dentro de ámbitos moderados y no violentos, específicos o colectivos».

⁸ Es interesante la distinción que Morlino (1976: 336) hizo entre *protesta legal* y *disenso*, al señalar que si bien la primera es una forma específica del segundo, no todas las manifestaciones de protesta legal son expresiones de disenso, sino sólo aquellas que no se encuentran organizadas por estructuras institucionalizadas o estables. De este modo, las huelgas encabezadas por las organizaciones obreras —a las que yo integro dentro de la oposición social— no son, según Morlino, formas de disenso. Por otro lado, al señalar que el disenso «no pone nunca en discusión la legitimidad o las reglas fundamentales que fundan la comunidad política, sino sólo normas o decisiones bastantes específicas», parece emparentarse con la definición de *desobediencia civil* que trazó Cotarelo (1984: 267-70).

⁹ Hasta donde tengo conocimiento, Bon Valsassina (1957) fue el primer constitucionalista en desarrollar y abordar, al menos como objeto específico de estudio, el rol de las oposiciones anti-constitucionales en condiciones democráticas. Desde el enfoque de la Ciencia Política, el profesor Sartori (1966: 151) innova la categoría «antisistema» o «no constitucionales» diseñadas para contraponerlas a las *oposiciones constitucionales*. Este autor (Sartori, 1980 [1976]: 168) profundizaría en dicho concepto al desarrollar las características distintivas de los sistemas de partido de pluralismo polarizado: «se puede decir que un partido es antisistema siempre que *socava la legitimidad del régimen y al que se opone...* un partido antisistema no cambiaría —aunque pudiera— el gobierno, sino el mismo sistema de gobierno. Su oposición no es una *oposición por cuestiones concretas* (tan poco lo es, que puede permitirse negociar sobre cuestiones concretas), sino una *oposición por principio*». A la característica de antisistema, Sartori (1966: 152; 1980 [1976]: 176) agregaría otras propiedades como la de «oposición irresponsable», cuyo significado tiene dos connotaciones; en primer lugar, que en la práctica una oposición no responda por aquello que en teoría ha prometido, y en segundo término, «que sea tanto menos responsable cuanto menos esperanza tenga de gobernar». Desde la perspectiva del autor, «si los partidos antisistema tienen alguna motivación, es la de ser *irresponsables*», porque son una «oposición permanente, que se niega a identificar con el sistema político, cuyas promesas no se prevé que se vayan a cumplir nunca». El caso extremo en la clasificación de Sartori (1966: 153) es el de las oposiciones que no son responsables ni constitucionales. Morlino (1985 [1980]: 200-4) reconoció que si bien la expresión antisistema de Sartori es la más utilizada, sostuvo que «no es completamente correcta». El argumento se basa en que Sartori atribuyó a sistema «el mismo significado» que él asignó al de régimen: «por sistema se entiende a veces algo más amplio que sistema político, hasta abarcar la estructura económica y social. Así, se pueden tener partidos contrarios al régimen vigente, y no a la estructura económica que coexiste con él, partido *antirrégimen*, y partidos contrarios también al orden socioeconómico, *partidos antisistema* [...] antirrégimen es el partido que se propone cambiar el régimen y no acepta las normas y las estructuras de autoridad propias del régimen vigente». De algún modo, para evitar los equívocos conceptuales, Morlino sugirió que en lugar del término «antisistema» se utilizara el de partido u oposición «desleal» propuesto por Linz (1989 [1979]: 57 y ss), o incluso «antirrégimen», del que es partidario. Dahl (1966 [ed.]: 34 ss.) dividió a la oposición norteamericana en «normal», por un lado, y «marginal» o «anormal», por el otro. Las primeras persiguen fines limitados, no cuestionan ni las grandes instituciones ni el sistema de creencias vigente; las segundas, las «anormales», son aquellas dispuestas a desafiar las leyes nacionales, poner en entredicho la legitimidad de las instituciones o recurrir a la violencia. Véase comentario de Ionescu y Madariaga (1977: 95-6).

¹⁰ La clasificación sobre regímenes políticos más útil y mejor elaborada parece ser la de Linz, que ha venido trabajando desde 1964 y la cual se sigue en esta investigación. De acuerdo a su propuesta teórica, redefinida en Linz y Stepan (1996: 38-54), la democracia constituye un tipo de régimen político de naturaleza distinta pero en la misma jerarquía conceptual que los regímenes «no democráticos», a los que el autor ha clasificado en autoritarios (dictaduras), totalitarios o sultanismos. El planteamiento original puede verse en Linz (1975). En el intervalo de ambas publicaciones, Linz retomó esta temática al elaborar una teoría general sobre las transiciones a la democracia (1990: 9-15), y más tarde analizando el caso concreto de España (1992: 438-45). Con referencia

a las distintas categorías de regímenes democráticos debe señalarse que no existen, según Linz y Stepan (1996: 40), *tipos* diferentes, sino más bien *subtipos*, cuestionando específicamente la denominación de Lijphart (1968; 1969 y 1987 [1984]), cuya escala dividió, inicialmente, en «democracias mayoritarias», «democracias consociativas», «democracias centrífugas» y «democracias centrípetas», rediseñada y concentrada más tarde en «consensuales» y «mayoritarias». Una revisión general con observaciones aprovechables sobre las tipologías de régimen político pueden ser consultados en Morlino (1985 [1980]: 87-104; 1996 [1986]: 86-90).

¹¹ La concepción es por supuesto de Dahl (1971; 1987 [1956]), aunque Sartori (1988: 200-1) corrigió y sustituyó el término por el de «poliarquías electorales», argumentando, que por sí sola, poliarquía «implica la desintegración de una oligarquía, su transformación en una constelación de grupos de poder múltiples, proliza y, en el mejor de los casos, abierta...la cuestión es que un sistema puede ser poliárquico sin estar basado en el sufragio popular». Hay que decir, sin embargo, que Sartori, como muchos otros autores, no evitó la designación del término democracia como lo hizo Dahl, y prefirió utilizarla para «el mundo real» y no sólo «ideal», pero dividiendo su significado en dos mitades: «la prescriptiva (normativa) y la descriptiva (denotativa)».

¹² El proceso por el que la oposición política se institucionalizó será abordado en un apartado siguiente. Existe consenso en el sentido de que las definiciones sobre el concepto de *institucionalización* más autorizadas y mejor elaboradas para la Ciencia Política han sido las de Huntington (1965: 394-405), y a partir de él, Polsby (1968: 144-5), Morlino (1985 [1980]: 63 y 1986: 18) O'Donnell (1996: 36) y, una proposición más reciente y menos formalizada, Dahl (1999 [1998]: 98). Huntington definió el concepto de institucionalización como «el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad», institucionalización que podía medirse y ser definida por la «adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia» que las organizaciones y los procedimientos alcanzan. Polsby, por su parte, sostuvo que las características que debían poseer las organizaciones institucionalizadas estaban divididas en tres amplios apartados: 1) sus miembros son fácilmente identificados, es relativamente difícil llegar a ser un miembro y sus dirigentes son seleccionados dentro de la organización; 2) la organización es relativamente compleja, sus funciones al interior están separadas sobre bases reguladas y explícitas, sus partes no son intercambiables y el proceso para seleccionar a las autoridades de esas funciones y el movimiento que se da entre ellas está regulado; así como, 3) los preceptos y las reglas son obedecidas, el sistema de méritos sustituye al favoritismo y el nepotismo, y la conducta de sus miembros sigue códigos impersonales en vez de preferencias personales. Morlino criticó la confusión entre institucionalización y desarrollo en la que supuestamente había incurrido Huntington, optando por relacionar el término de «institución política» con el de «estructura política»; entendiendo por estructura las organizaciones formales a través de las cuales se toman las decisiones de autoridad (partidos políticos, cuerpos legislativos, ejecutivos, burocracias), así como el conjunto de roles o modelos regularizados de comportamiento y de expectativas acerca del modo en que deben de proceder los que ocupan posiciones especiales en la sociedad y la forma en que los demás deben obrar frente a ellos», Morlino definió institucionalización como el «proceso de formación de estructuras-instituciones y su refuerzo». Por lo que respecta a O'Donnell, institución, instituciones o procesos institucionalizados pueden ser definidos como «un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si no necesariamente aprobado) por los actores que esperan continuar interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón». Finalmente, Dahl hizo una distinción entre *arreglos políticos*, *prácticas* e *instituciones*, estableciéndolos dentro de un desarrollo evolutivo en el que las primeras eran «algo más bien provisional», las segundas «más habituales y duraderas», mientras que las últimas como «algo que se ha asentado después de un largo itinerario». Véase también el concepto de «construcción», precedente al de «institucionalización», propuesto por Di Palma (1988: 78).

¹³ La mayoría de quienes han abordado concreta o indirectamente el estudio de la oposición política apoyan este planteamiento de Dahl. Por ejemplo, Polsby (1968: 144); Graham Jr. (1971: 94); Barker (1971: 2, 26); Pasquino (1974: 422); Ionescu y Madariaga (1977 [1968]: 23); Santamaría (1969: 138); Ferrando Badía (1970: 27); Del Castillo (1980: 391); Jacobs (1981: 22); Sicardi (1984: 9-10); Cotarelo (1984, 245); Kolinsky (1987: 1); Masari (1990 [1983]: 709); Lawson (1993: 193); Huntington (1994 [1991]: 21); Jung y Shapiro (1995: 271); Ahmed (1997: 147) y Gennusa (2000: 1-2). Una de las reflexiones de Dahl ([ed.] 1966: xvi) que se cita de forma acostumbrada es: «Hoy estamos inclinados a considerar la existencia de un partido de oposición casi como la característica distintiva de la democracia misma; y nosotros aceptamos la ausencia de un partido de oposición como evidencia, si no siempre como prueba decisiva, de la falta de democracia».

¹⁴ Dahl (1992 [1989]: 267) redujo a siete las instituciones básicas de la democracia: funcionarios electos, elecciones libres, limpias e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa. Algunas décadas más tarde, Dahl (1999 [1998]: 99) reformularía, y ha quedado vigente hasta la fecha, ese mínimo de «instituciones políticas»,

manteniendo sus principales presupuestos teóricos: 1) cargos públicos electos; 2) elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3) libertad de expresión; 4) fuentes alternativas de información; 5) autonomía de las organizaciones, y 6) ciudadanía inclusiva.

¹⁵ Una posición similar manifestó Lawson (1993: 203, n. 66).

¹⁶ Sartori, al igual que sus contemporáneos, remiten al texto editado por Dahl (1966) como el trabajo más completo y autorizado sobre los aspectos teóricos y empíricos de la oposición en regímenes democráticos.

¹⁷ De hecho, como sostiene algún autor, los partidos y el sistema de partidos constituyen uno de los principales, o tal vez los más importantes «agentes de consolidación» en cuanto a que representan las únicas estructuras que por necesidad tienen intereses vitales en el mantenimiento de los sistemas democráticos (Morlino, 1996 [1986]: 115).

¹⁸ En todo caso, a Sartori se le podría cuestionar que entre sus *Elementos de Teoría Política* (1999 [1990]) no hubiese incluido un tema sobre teoría de partidos políticos, a la que sin embargo, en otro lugar (1987 [1976]), dedicó una amplia atención.

¹⁹ En su estudio específico sobre la oposición política, Ferrando (1970: 30-2) reflejó correctamente esta idea: «Una de las funciones fundamentales de los partidos es ofrecer equipos gubernamentales de recambio y, por tanto, alternativas de poder...La legalización de los partidos y, por ende, de la oposición democrática, significa que en el seno de un régimen se regula directa o indirectamente la existencia del fenómeno partidista. De ahí que tan sólo se pueda hablar de oposición democrática legalizada en aquellos países en donde existe un sistema de partidos reconocido legalmente».

²⁰ Lo que tampoco significa que se puede contar con todo el repertorio de instituciones que conforman a la democracia representativa, pero se tenga una oposición limitada en cuanto a recursos parlamentarios y políticos.

²¹ Un par de años después, Ferrando Badía (1970: 26; 1980: 244; –véase también Ramírez, 1972: 703–) habría de retomar este señalamiento y proponer cuatro supuestos básicos de la oposición democrática: 1) soberanía popular; 2) sufragio-derecho; 3) sufragio universal, y 4) realización del principio de la no concentración o confusión de poderes, mediante el pluripartidismo. Véase también Schrire (2001: 136).

²² En un intento de conceptualización, siguiendo las aportaciones de Verba, Hie, Kim, Barbagli y Maccelli, Gianfranco Pasquino (1996 [1986]: 189) enumeró las actividades que en términos generales componen y definen a la participación política: a) tomar parte en campañas electorales; b) desempeñar actividades de colaboración en grupos; c) votar, y d) contactar con dirigentes políticos y partidistas para tratarles problemas personales o sociales. Otros comportamientos más o menos similares a la anterior escala, pero concretados al caso italiano son: 1) dedicar tiempo y trabajo a un partido; 2) acudir a oír un debate político; 3) participar en una manifestación; 4) inscribirse en un partido; 5) dar dinero a un partido; 6) participar en elecciones; 7) dirigirse a un político por algún problema personal o familiar; 8) enviar cartas o peticiones a autoridades públicas; 9) tratar de convencer a alguien para que vote por un candidato; 10) lo mismo que lo anterior, pero por un partido, y 11) firmar proposiciones de ley por iniciativa popular o referéndum. Además de señalar que podían diseñarse diversas clasificaciones dependiendo del contexto para el que fuese formulado, Pasquino propuso que no se incluyeran las actividades de quienes tomaban las decisiones, políticos, funcionarios del gobierno y dirigentes de partidos, al considerarlos participantes evidentes de este proceso, así como objeto y destinatarios de la participación política. Mi interés sobre este punto es que puede dar pie a que sólo los aspectos de la segunda dimensión de Dahl (1971, 1973) –*inclusividad o participación*–, sean entendidos como actividades propias de la *participación política*, negándose por consiguiente los aspectos de la primera; adviértase que la contestación y el disenso público, incorporadas en esta dimensión, son también formas de participación política. No debe prescindirse del señalamiento de Dahl referente a que la segunda dimensión es «la proporción de personas con derecho a participar en un plano más o menos igual en el control y la conducta del gobierno» (Dahl, 1971: 4 y 6; 1973: 2), y esto es específicamente, la capacidad o «el derecho que tienen los ciudadanos de participar en elecciones y cargos públicos». Por este motivo, la proposición teórica del autor se ejemplifica tomando como base una estructura parlamentaria, en tanto que la asamblea legislativa es la arena más institucionalizada para la contestación pública y el control gubernamental, al tiempo que la *participación* constituye la posibilidad de representar políticamente una preferencia o alternativa. De este modo, un resultado probable sería que todas las formas de disenso se permitieran, pero que el sistema negara oportunidades a todas o algunas de esas expresiones de oposición en los recintos parlamentarios. Se puede concluir entonces que la realización de todas

las actividades establecidas por Dahl en las dos dimensiones son formas de *participación política*, y para nuestro caso específico interesa saber que la oposición «es una forma de participación» que se caracteriza por su discrepancia hacia el poder político (Cores, 1976: 373), y de allí su función de control y como opción de recambio político.

²³ La hipótesis podría ser planteada de la siguiente manera: a mayor disenso público, oposición o competitividad, y mayor participación o «inclusividad», el parlamento se estructurará como una institución política más representativa. En los regímenes democráticos, un parlamento será más representativo en la medida en que ambas dimensiones sus índices tiendan a ser mayores.

²⁴ Este escenario aplicó a pie juntillas en los Estados Unidos para los comunistas, pero no se explica con relación al bloqueo que padecieron las personas de raza negra a quienes se les negaba disentir públicamente y, por lo tanto, a competir y participar por la representación de sus preferencias políticas. Es claro que la gran mayoría de las personas de color no abanderaba posiciones antidemocráticas ni antisistema, pero que probablemente se vieron obligadas a emprenderlas como consecuencia de la discriminación (Zucchini, 1994 [1976]: 1081); simplemente se les negaba participar por ser «diferentes» y frente al temor de una creciente predominancia. En ese periodo histórico de los Estados Unidos, «dimensiones bajo mínimos» para los negros, es decir, ni disenso público ni participación.

²⁵ Los datos aportados en el texto de Rose *et al.*, (1998: 39) son reveladores: «en 1984, el informe oficial sobre la asistencia a las elecciones del Soviet Supremo (*Supreme Soviet*) de la URSS fue de 99.99 por ciento».

²⁶ Se acomoda aquí la afirmación de Lipset y Rokkan (1967: 4; también Lawson, 1993: 196-7) en el sentido de que «las elecciones en los sistemas totalitarios pueden no tener mucho sentido desde una perspectiva occidental, pero desde la suya propia aquellas desempeñan una función de legitimidad muy importante: son *rituales de confirmación* en una continua campaña contra la oposición *subterránea*, es decir, contra los oponentes ilegítimos del régimen establecido».

²⁷ El producto de esta fórmula fue reflejado por Rose, Mishler y Haerpfer (1998: 38 y 40): «cada vez son más los regímenes no democráticos que tienen elecciones en la que los ciudadanos con mayoría de votar tienen la posibilidad de hacerlo, pero el gobierno se asegura de que los resultados sean como él desea. (Simultáneamente) quienes contabilizan los votos en los regímenes autoritarios son responsables ante el dictador más que frente a la ley o los ciudadanos. Si los votos no resultan conforme a los deseos de los dictadores, ellos pueden *ajustarlos* de manera que sean satisfactorios».

²⁸ En este error de interpretación incurren Altman y Pérez-Liñán (1998: 4-8) al entender que el criterio de «participación» de Dahl se encuentra primordialmente referido a la participación de los ciudadanos como electores. La cita es la siguiente: «Dahl (1971) considera que un régimen político es más representativo cuanto mayor es el número de ciudadanos habilitados para votar. En este sentido, el derecho a participar emerge como uno de los dos ejes relevantes en la definición de la poliarquía. Sin embargo, Dahl nunca enfatizó el problema de cuánta gente aprovecha realmente este derecho. Nosotros entendemos que la participación efectiva es uno de los atributos principales de la calidad de la democracia». No discuto el valor que para Altman y Pérez-Liñán pueda tener su hipótesis de que la alta participación electoral sea un indicador sustantivo para aproximar la calidad de una democracia. Dirijo mi crítica al hecho de que definieron «participación» como un estricto criterio de cuántos y quiénes podían acudir a las urnas, pero desdeñaron el significado –aportado por el propio Dahl– de que participación era también la proporción de ciudadanos con capacidad de controlar la conducta del gobierno. Esto podría ser planteado con una idea simple: la participación en el control del gobierno no agota sus posibilidades en la acción de sufragar. Resulta extraña la omisión cometida por estos autores, sobre todo cuando a los fines de su investigación la competencia efectiva es un auxiliar para medir el equilibrio de poder en la arena legislativa: «son los representantes (y no los votantes en sí mismos) los que ejercen la oposición real al partido gobernante» –apuntaron.

²⁹ Aunque en su contribución al *Manual de Ciencia Política* editado por Greesteyn y Polsby (1975: 117 ss.), Dahl mantuvo el planteamiento de 1971.

³⁰ Esta discusión parece haber ganado terreno entre los teóricos de la democracia. Leonardo Morlino (1986: 10) concentró ambos aspectos y aproximó su definición de democracia como el «método o conjunto de reglas de juego que permiten la participación y la competición a todos los ciudadanos»; Huntington (1994 [1991]: 21) formuló que «en cualquier sociedad, el pertinaz fracaso del principal partido de la oposición para ganar espacio

suscitaba necesariamente preguntas respecto al grado de competencia permitido por el sistema», mientras que desde la Ciencia Política española, Santamaría (1997: 176) concluyó que la diferencia entre el régimen democrático y los regímenes autoritarios y totalitarios era «justamente la libre competición entre los partidos». Bartolini (1999: 445 ss.) ha propuesto guardar cierta precaución al emplear el concepto de competitividad, aduciendo que «la competencia no es una definición característica de democracia, sino una de sus propiedades».

³¹ Tampoco paso por alto que una oposición puede renunciar a hacer uso de la violencia –y por tanto aceptar las reglas del juego– al percibir que en un conflicto al margen de la ley, está proporcionando al gobierno la oportunidad de desplegar su potencial coercitivo; véase Dahl (1966: xiii).

³² El autor está diferenciando monarquías parlamentarias de *monarquías constitucionales*, en cuanto a que en las segundas los ministros del gabinete son servidores del monarca y pueden en principio ser destituidos y nombrados por él, mientras que en las primeras el monarca está prácticamente obligado a nombrar en el gabinete a las mismas personas que eligió el parlamento.

³³ El caso que mejor conozco fue el que protagonizó Cuauhtémoc Cárdenas en México al renunciar al PRI en octubre de 1987, y competir contra este partido a través de un Frente Democrático en las elecciones de 1988. Se considera que tales comicios constituyeron un «parteaguas» en la historia política del país.

³⁴ Que la oposición pueda contribuir a instaurar un régimen democrático no es un objetivo infalible. En opinión de Sartori (1988: 202), la contestación pública «puede, o no puede, ser una fuerza democratizadora». Tras la caída del muro, Adam Przeworski (1995 [1991]: 152) advirtió del peligro que enfrentaban las fuerzas políticas anti-autoritarias en los países de la Europa del Este: «que la revolución acabe siendo sólo anticomunista, pero no democrática». En una línea semejante, Shapiro (1994: 124) subrayó que si bien «desde 1989 toda la oposición anticomunista se identificaba así misma como democrática, realmente lo que les vinculaba era su anticomunismo, de la misma manera que los movimientos europeos revolucionarios de 1848 habían estado unificados principalmente por su oposición a la monarquía». La contribución opositora a este cometido se presenta cuando los actores reformistas o moderados del régimen autoritario han ganado terreno y confirman el compromiso de la oposición de establecer un sistema pluralista y constitucional.

³⁵ Esta apreciación de Pasquino es respaldada por un vigoroso material empírico; por ejemplo, a la raíz del derrumbamiento post-comunista en la Europa oriental se establecieron numerosas movilizaciones sociales tanto de organizaciones independientes como de movimientos semi-organizados que, en principio, planteaban demandas específicas, exigieron más tarde la institucionalización de las libertades y los derechos políticos (en un claro desafío al régimen autoritario y sus liderazgos), mientras que en una etapa posterior promovieron y concurrieron a elecciones democráticas. En estos casos, el incremento en la contestación pública (una forma de participación política) derivó en la inauguración de jornadas electorales abiertas y competitivas. En otras ocasiones, sin embargo, desde el punto de vista de la coalición autoritaria la aceptación de estas expresiones resulta preferible a los elevados costes que la represión pudiera representar, lo cual no significa que los gobernantes habrán de ceder en el control de los puestos de representación política. La situación taiwanesa de finales de los setenta y principios de la década siguiente parece ser un evento demostrativo de oposición no parlamentaria semi-tolerada y participación electoral «precaria», en la que concurrieron simultáneamente represión y liberalización de diversas formas de participación política. En las elecciones de noviembre de 1977 los candidatos independientes de la oposición derrotaron a sus adversarios del gobernante Partido Nacionalista en cuatro de las 20 alcaldías y obtuvieron 21 de los 77 escaños de la Asamblea Provincial. A pesar de la poderosa mayoría que mantuvo el partido del régimen, los observadores políticos consideraron que en dichas elecciones los «nacionalistas» habían sufrido una derrota sin precedentes. De forma paralela, cuando las autoridades decidieron aflojar los mecanismos de represión contra las manifestaciones públicas y la mayoría de los analistas y actores de la oposición supusieron que un proceso de liberalización estaba en curso, las fuerzas de seguridad taiwanesas castigaron y encarcelaron brutalmente, en diciembre de 1979, a los participantes de una marcha pública que conmemoraba el día de los derechos humanos. Este fue el denominado «incidente Gaoxiong» –por ocurrir en Gaoxiong-Kaohsiung, el principal puerto y la segunda ciudad más importante de la isla. Esta demostración de fuerza sucedió justo un par de años después de celebrarse las elecciones de noviembre de 1977, evidenciando que los líderes autoritarios, atrincherados en el Partido Nacionalista, «nunca intentaron implementar la democracia en el sentido de permitir una oposición leal a sustituirlos y ganar el control de las riendas del gobierno mediante las elecciones; ello, a pesar de que los candidatos opositores pudieron vencer a algunos nacionalistas en competencias relativamente abiertas» (Jacobs, 1981). Con el paso del tiempo se observaría que las elecciones de 1977 en Taiwan habrían de representar, desde el punto de vista de algunos observadores (Cheng y Haggard, 1990: 67), el «verdadero comienzo de la transición democrática y la formación de agrupaciones opositoras independientes». Para un análisis más reciente sobre las oposiciones en los sistemas

constitucionales de Asia véase Cotton (1996). Por último, me remito nuevamente al caso de México, donde sus autoridades fueron admitiendo de forma gradual, desde mediados de la década del ochenta, las expresiones de disenso e inconformidad contra políticas públicas concretas y, en lo posterior, más abierta y agresivamente contra el régimen y su partido. A pesar de las diversas acciones de violencia y disuasión que sufrieron algunos grupos campesinos, periodistas, líderes sindicales y miembros de los partidos de oposición, el disenso público se fue abriendo paso hasta el grado de maximizarse, sobre todo desde 1988 y con especial desarrollo hacia la segunda mitad de la década del noventa. Censura mínima a los medios de comunicación, apertura de espacios públicos, foros, radio, televisión y prensa a los opositores moderados y radicales del gobierno, plazas, calles y vías públicas bloqueadas por los manifestantes, extensión de la autonomía y mayor libertad de cátedra en los centros educativos, fueron el resultado de este proceso, que cerró un aplazado ciclo con dos jornadas electorales significativas: a) las de julio de 1997 en las que se registraron bajos índices de impugnación y la pérdida de la mayoría priísta en el Congreso, y b) las de 2000, donde el Partido Revolucionario Institucional fue derrotado en las elecciones presidenciales después de 71 años. Pese a que en los ámbitos central y regional subsisten todavía imperfecciones e irregularidades, el caso mexicano nos permite distinguir y comprobar el señalamiento de Pasquino de que la participación electoral, sobre todo la que implica resultados inciertos, es detonada por el creciente disenso público y otras formas de participación política precedentes.

³⁶ Una de las vías de democratización propuestas por Dahl en *La Poliarquía* fue que los regímenes políticos transitaran de *hegemonías cerradas* a *oligarquías competitivas* y posteriormente a *liberales democracias de masas*.

³⁷ El concepto de «preferencias políticas» en contextos democráticos fue formulado por Dahl (1987 [1956]: 55, 92-111) en una de sus obras precursoras sobre la teoría democrática, definiéndolas como la libertad de los ciudadanos de elegir entre diversas alternativas (previo, durante y posterior a las elecciones) bajo algunas condiciones de las democracias de poliarquía: «idéntico valor asignado a cada voto; idéntica información sobre las alternativas en manos de todos los individuos; la alternativa ganadora es la que obtiene el mayor número de votos; se ejecutan las órdenes de los funcionarios elegidos»; etcétera. Una denominación posterior la ofreció Dahl (1973: 1) para relacionarla con *intereses políticos*, es decir, lo que «la gente piensa que el gobierno debe ser o hacer».

³⁸ Linz (1989: 38-43) asegura que ningún régimen, ningún gobierno, subsiste sin el apoyo de una parte sustancial de sus actores y ciudadanos. Para el autor, la definición mínima de legitimidad es cuando a un régimen o un gobierno «se le considera como el menos malo de todos [...] la creencia que para un país concreto y en un momento histórico dado ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos». A la legitimidad, el autor habría de agregar los conceptos de eficacia y efectividad, elementos que contribuyen a la persistencia y estabilidad relativa del régimen. En la perspectiva de Huntington (1994 [1991]: 233-4), «la estabilidad de los regímenes democráticos depende, en primer lugar, de la posibilidad de las elites políticas de trabajar juntos para enfrentarse a los problemas de su sociedad y abstenerse de explotar estos problemas para obtener una ventaja inmediata, material o política...Segundo [...] de la capacidad del pueblo de distinguir entre el régimen, por un lado, y el gobierno o los gobernantes, por otro». A mí me interesaría sólo la forma como los opositores políticos pueden apoyar a la democracia. Entre los opositores no políticos o no parlamentarios se puede citar el caso de los *desobedientes civiles*, que representan una forma de disenso cuya contribución al régimen democrático –al desarrollarse pacíficamente y dentro de la jurisdicción del Estado– ha sido registrada por Power (1972: 47 ss.). Véase igual el caso de la *protesta legal* según Morlino (1976: 336). Creo que la estabilidad de un régimen no depende sólo de la oposición política, pero es tan importante como el apoyo de la mayoría de los ciudadanos al régimen y como la aceptación de las principales formaciones partidistas a continuar respetando las reglas para acceder al poder y perpetuarlas.

³⁹ Los autores propusieron los ejemplos del Partido Laborista británico o el Partido Socialdemócrata alemán, que para esas fechas no habían abandonado «su meta final de transformación de una sociedad clasista». Argumentaron, sin embargo, que ambos partidos pretendían alcanzar este propósito con ayuda del tiempo y dentro del marco de la actual sociedad, y gracias, sobre todo, a que por su labor en el gobierno y en la oposición se habían realizado «grandes progresos hacia ese ideal» (Ionescu y Madariaga, 1968: 97).

⁴⁰ Estas características en Linz (1989: 65).

⁴¹ La condición antisistema del Partido Comunista Italiano, su evolución y transformación, ha sido producto de un exhaustivo debate. Ramírez (1972: 705) señaló, tras examinar el artículo de Tosi, que el PCI «negaba *en principio la estructura y los objetivos* del sistema liberal democrático italiano», así como «los valores de la

representación electoral y sus instituciones»; no obstante, agregó que *en la práctica*, y en tanto que no llegó a alterar el sistema parlamentario, sino que se movía en él, acabó «constituyendo una oposición anti-sistema *pero precisamente dentro de él*». Pizzorno (1997: 650 ss.) sostuvo que durante los periodos que transcurrieron entre 1955-1971 y 1971-1979, el PCI operó como moderador de los conflictos sociales iniciados por sindicatos y movimientos estudiantiles, al tiempo que la mayoría parlamentaria y las fuerzas de oposición colaboraron, cada vez más estrechamente, para resistir la amenaza que los «nuevos movimientos» representaban para el sistema político. Más favorable respecto a su carácter «leal» o «constitucional» resultó aquella apreciación de que en sus declaraciones públicas, los comunistas italianos ofrecieron la imagen de ser los mejores defensores de la Constitución italiana, respetuosos de los procedimientos democráticos y favorables al fortalecimiento del sistema parlamentario: «ni un partido del todo *antisistema*, sino más bien una fuerza completamente pro-sistema, que pugnó por defender el sistema político frente a conspiraciones e intrigas de fuerzas antidemocráticas, y luchando por preservar un mundo en paz» (Pizzorno, 1997: 647 y ss.). En línea similar, se encuentran Montero y Morlino (1993: 18) para quienes el PCI desempeñó un papel decisivo hacia finales de los setenta apoyando a la democracia durante los peores ataques terroristas. Resulta notoria la información proporcionada por A. Przeworski (1995: 323 n) respecto a que en 1976 el Partido Comunista Italiano decidió respaldar la política de austeridad del gobierno, impartiendo cursos nocturnos de economía a más de un millón de obreros italianos para explicarles la necesidad de la medida. Giulj (1981: 493), por su parte, precisó que las demandas de la extrema izquierda y la extrema derecha italiana se incrementaron a raíz de que los comunistas apoyaron al gobierno, quedando restringido al PCI el papel de oposición. Recordemos que de junio de 1945 a mayo de 1947 el PCI formó parte de cuatro coaliciones de gobierno (Spreafico, 1991: 329). Estas acciones de apoyo a la democracia habrían de provocar que a los comunistas italianos se les considerara como parte del *establishment*. Mayores referenciadas pueden ser consultadas en Linz (1989: 64n), Pridham (1987) y Carducci (1990).

⁴² Las coaliciones dominantes de los regímenes autoritarios puros sólo aceptan participar en las elecciones bajo tres situaciones: 1) cuando tienen capacidad de controlarlas y pueden anular el factor incertidumbre para que el acatamiento de los resultados no implique el abandono del poder; 2) cuando tienen la «certeza» de que no serán derrotados y lograrán prevalecer aun cuando las elecciones sean libres y limpias, 3) cuando el régimen y la coalición dominante representan tal grado de deterioro que o deben decidir participar en las elecciones u optar por la retirada. Diversos autores cuestionan (Linz y Stepan, 1996) que la calidad de unas elecciones no diga mucho, o no lo suficiente, sobre la naturaleza democrática de un régimen. Con bastante frecuencia recurre a la apreciación de Morlino (1996 [1986]: 105) para afirmar que una transición a la democracia se ha completado y su instauración ha sido consagrada «cuando se celebran en el país las primeras elecciones libres, competitivas y limpias (*correctas* en el original italiano)», opinión compartida por Huntington (1994 [1991]: 110) cuando señala que el principal criterio de democratización es «la selección de un gobierno a través de unas elecciones abiertas, competitivas, completamente participativas, limpiamente administradas» (cfr. Di Palma, 1988: 79). Dando por sentado que la mayoría de las formas de participación política han sido formalmente readmitidas o por primera vez aceptadas, se debe considerar que en la raíz de unas elecciones con las características señaladas por Morlino y Huntington yace todo un trabajo de acuerdo y negociación sobre las reglas de la competencia política, las posiciones en juego, la selección y capacitación imparcial del personal electoral, la garantía de tranquilidad de los comicios, así como la eliminación de todo mecanismo de control sobre el proceso, tanto con respecto a los órganos y autoridades electorales como con referencia a cualquier recurso de coacción al voto y a los medios de información. Esto implica naturalmente que los resultados deberán ser acatados: esta falta de control sobre las elecciones no es otra cosa que el «sometimiento de todos los intereses a la incertidumbre». Ahora bien, supongamos que en cierta región de un país, o en el país mismo, prevalecen las siguientes condiciones: 1) se garantizan todas las libertades políticas a las que en promedio tiene derecho cualquier ciudadano de una democracia occidental; 2) las elecciones están institucionalizadas en el sentido que los adversarios políticos resuelven sus diferencias a través de ellas, al tiempo que aceptan sus resultados o recurren a otras autoridades formalmente reconocidas para impugnarlas; 3) ningún actor político está seguro de quién será el vencedor a pesar de que las encuestas señalen una tendencia dominante, pero 4) subsisten formas de coacción del voto a través de la censura, el chantaje o el soborno económico, las que son practicadas por la mayoría de los participantes. ¿Es esto una democracia? Antes de responder de manera apresurada, adviértase que en nuestro contexto figurado se cumplen los principales presupuestos que aportan los científicos sociales (disenso elevado, solución institucionalizada de los conflictos, incertidumbre y aceptación de los resultados) con la salvedad de que los gobernantes, y al menos el principal partido de la oposición, utilizan todo tipo de estrategias para «convencer» a una proporción de los votantes, sino mayoritaria, al menos necesaria para definir la contienda. No se olvide que *una de las razones* que argumentó Dahl (1987 [1956]: 93) para considerar la democracia como un ideal, era que «en un sentido muy amplio, la esencia de toda la política competitiva consiste en que los políticos sobornen a los electores». Lo interesante de ello es que tales definiciones pueden ser sacadas de su entorno y dar promoción a la idea de que unas elecciones con estas características son democráticas. Incluso se

podría llegar argumentar, apoyándose en la definición de Przeworski (1995 [1991]: 42-3), que nuestro «país simulado» no sólo tiene un régimen democrático, sino además «consolidado», porque «todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones... a pesar de que supongan una derrota, (y porque) encauzan todas sus acciones a través del marco institucional». Pero debe tenerse en consideración que la propuesta teórica de Przeworski es desarrollada con el anuncio o la aceptación previa de que las elecciones deben de ser «transparentes» (1995 [1991]: 68), una condición imprescindible para que todo proceso electoral sea considerado democrático. En este sentido, transparencia significa que si bien los candidatos y gobernantes pueden «sobornar» a los electores, incluso, mediante la «compra de su voto», es conveniente evaluar la procedencia de esos recursos, si existe o no algún tipo de coacción física o de condicionamiento de programas públicos distributivos, y si las condiciones de pobreza o bajo crecimiento económico representan una constante que arrincona a los ciudadanos a «ceder» su voto por prebendas materiales, en vez de que su preferencia responda a la mejoría del crecimiento económico o de políticas públicas que beneficien a amplios sectores de la población. Sin pasar por alto el legado teórico de Schumpeter (1966 [1943]: 271), sobre todo cuando formula su tesis sobre la «competencia desleal», «fraudulenta» o la «restricción de la competencia», se puede determinar que las elecciones democráticas no pueden ni deben ser decididas por el fraude o la coerción (véase Mainwaring, 1992: 297). Ciertamente, los actores podrán ser capaces de aceptar la resolución de sus conflictos políticos a través de los encuentros electorales, reconocerlos como el único mecanismo formal y material, perder el control sobre los resultados y tener disposición de acatarlos, pero no podrán suponer que se han cumplido los requisitos mínimos de una democracia si la jornada electoral no se ha caracterizado por su transparencia.

⁴³ Adapto la reflexión de Morlino (1990 [1983]: 329-30) orientada al disenso para el caso de la oposición: «En tanto mayores garantías se ofrecen a los derechos políticos y civiles, tanto mayor es la posibilidad de expresión de la *oposición política* y las expresiones no parlamentarias». En la misma directriz, Morlino ha argumentado que un régimen es proporcionalmente más democrático en la medida que se amplían las posibilidades de articular y manifestar el disenso, así como de incrementar, ante las presiones políticas y sociales, el grado de receptividad del régimen y su capacidad de autocorrección.

⁴⁴ La legitimidad de los regímenes democráticos y de sus instituciones constituyen un tema ampliamente debatido por la literatura politológica. Los elevados porcentajes de legitimidad que han disfrutado las instituciones democráticas españolas estimulan doblemente el interés sobre esta área de investigación tanto entre los comparatistas sobre las democracias occidentales como de los países de la Europa mediterránea. Los estudios y apreciaciones más sobresalientes del caso español se encuentran en Montero (1985b, 1989 y 1992); Montero y Rodrigo (1990); Montero y Morlino (1993); Gunther, Diamandouris y Puhle (1996); Montero, Gunther y Torcal (1998); Linz y Stepan (1996); Del Castillo y Crespo (1998); Crespo y Calvet (1998); Delgado, Martínez y Oñate (1998); Linz y Montero (1999) y Linz (2000).

⁴⁵ Una influencia similar se ejerce sobre el control parlamentario. Guerrero Salom (2000: 95) ha establecido que la práctica concreta del control parlamentario dependerá de variables políticas como el sistema de partidos, la fuerza respectiva de éstos, su posición en el interior del parlamento, su disciplina y cohesión en el gobierno y la oposición. Esta variabilidad sirve a su vez para diferenciar entre las distintas formas en que el control parlamentario se aplica.

⁴⁶ Linz (1996: 28-9) subrayó que el tema de la «consolidación es compatible con distintas apreciaciones de la calidad de la democracia, un tema central para el estudio comparado en el futuro, en un momento como el actual, en que se ha multiplicado el número de regímenes democráticos». Lijphart (1968, 1987, 2000) ha venido trabajando sobre este tema mediante su propuesta de comparación sobre modelos de democracia «consensual» y «mayoritaria». Morlino (1985) realizó también un análisis sobre los índices de democraticidad de acuerdo a los datos aportados por Cutright, Smith, Neubauer, Rustow, Feierabend, Dahl y Gastil; véase su *Cómo cambian...*, Apéndice: «Medidas de democracia y libertad», 285-307.

⁴⁷ Aunque según Massari (1990a: 68), el modelo de pluralismo extremo polarizado propuesto por Sartori, «ha perdido su actualidad y reviste ya sólo un interés histórico». Véase también Pulzer (1987) y von Beyme (1987).

⁴⁸ Persuadido por los argumentos de Linz sobre el juego de suma cero que generan los sistemas presidenciales, Adam Przeworski (1995 [1991]: 58) ha añadido que, a diferencia de lo que ocurre en los gobiernos parlamentarios, «el candidato derrotado no tiene *status* político, y no adquiere por tanto el carácter de líder de la oposición». Más aún: yo consideraría una alta probabilidad de que el candidato derrotado en las elecciones presidenciales fuera desplazado de la escena política, y su lugar quedara ocupado, mientras transcurre el proceso

de elecciones intermedias y una posterior definición del nuevo aspirante presidencial, por alguno de los cabezas de grupo parlamentario en las respectivas cámaras, el dirigente o el secretario general del partido. Con todo, lo que interesa observar es que aun cuando se echa en falta un jefe oficial de la oposición, puede existir un partido que, como organización política, realiza funciones de oposición en el Congreso, así como en las arenas no parlamentarias y en los encuentros electorales locales que se llevan a efecto para ayuntamientos y gobiernos regionales o provinciales.

⁴⁹ Polsby (1997: 511) considera que, para el caso de los Estados Unidos, es probable que tenga menos sentido hablar de oposición que de «discrepancia política», «conflicto político», «pesos y contrapesos», u «oposiciones (en plural)». Para Ralf Dahrendorf (1988: 82) «el parlamento (americano) constituye en su conjunto un contrapoder, que en sus líneas de principio no excluye a ninguno de sus miembros».

⁵⁰ La referencia obligada sobre el estudio y definición de gobiernos divididos es Morris Fiorina (1992), *Divided government*, Boston: Allyn & Bacon, 112. En los sistemas presidenciales de América Latina ocurre con regularidad una clase de gobierno dividido en la que no existen mayorías parlamentarias, es decir, donde el partido del Ejecutivo no tiene control sobre el Congreso, pero tampoco ningún otro partido cuenta con los escaños suficientes para constituirse en grupo parlamentario mayoritario; a estas configuraciones se les denomina *gobiernos de no mayorías* (Casillas, 2001: 79-82). Sería bajo estos escenarios donde se dificulta la posibilidad de identificar a un partido como alternativa de gobierno o cabeza de la oposición.

⁵¹ El autor cita el estudio de Aníbal Pérez-Liñan (1998): *Presidential crisis and political accountability in Latin America*, presentado a la Latin America Studies Association, 24-26 de septiembre. De tal manera, a las diferencias insitas entre los sistemas presidenciales deben añadirse otras que dependen de la naturaleza y el comportamiento de la oposición en los gobiernos divididos. Destacan las siguientes: a) si un sólo partido de oposición o una sólida coalición opositora dominan la mayoría parlamentaria; b) si un sólo partido de oposición mantiene un porcentaje similar al que posee el partido del presidente en el parlamento, y tiene capacidad de establecer acuerdos con otras minorías respecto a políticas concretas; c) que ningún partido aventaje en escaños, pero el conjunto de la oposición constituya la mayoría; d) que se presente la probabilidad anterior, pero la distancia ideológica entre los partidos opositores y el gobierno represente una variable moderada o polarizada, de la que se desprenderían múltiples relaciones; e) que la mayoría parlamentaria opositora mantenga programas polarizados, dando margen al partido del presidente a negociar con el partido o partidos afines.

⁵² Linz (1997 [1994]: 124 ss.) desarrolla una defensa de los sistemas parlamentarios bajo la tesis de que proporcionan mayor flexibilidad durante los procesos de transición y consolidación, al tiempo que incrementan las probabilidades de que las democracias sean más estables en comparación con los presidenciales.

⁵³ Entre las opiniones que sostienen que en el ámbito latinoamericano, y por tanto presidenciales, no son comunes los estudios de la oposición, revísese el trabajo de Fátima García Díez y Elena Martínez Barahona (2001): «La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?», *Instituciones y Desarrollo*, núms. 12-13, diciembre, Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya [www.iigov.org], y las contribuciones allí citadas.

1.2. El estudio de las oposiciones y las actividades de oposición

La actividad de oposición ha sido revisada desde diversas perspectivas teóricas. La Historia, el Derecho Político y Parlamentario, así como la Ciencia y la Sociología Política, soportan el grueso de la producción científica en el tratamiento de este fenómeno, y ha sido el siglo XX su periodo de mayor riqueza y especialización. Con independencia de los valiosos enfoques disciplinares aportados por la psicología, la filosofía política y la antropología social, el interés de buena parte de los científicos sociales sobre el estudio de la oposición ha estado orientado hacia cinco amplias rutas de análisis: 1) los movimientos de protesta o reivindicación social que existen en toda comunidad política; 2) la actividad específica de la oposición democrática en los sistemas autoritarios; 3) la contribución de las fuerzas opositoras a los procesos de cambio político (con referencia especial a los de transición a la democracia); 4) la naturaleza, dinámica y significado de las oposiciones políticas para el funcionamiento de los regímenes democráticos contemporáneos, y 5) la búsqueda, asignación o perfeccionamiento de un estatuto jurídico para el desempeño de la oposición en los recintos parlamentarios. La Ciencia Política ha asistido al estudio de las cinco corrientes de investigación, aunque las dos primeras y la última continúan siendo, respectivamente, un terreno dominado por sociólogos, historiadores y constitucionalistas. En las secciones que siguen serán aproximadas algunas discusiones sobre las tres primeras líneas de análisis. La cuarta ha comenzado a abordarse con el rol y contribución de las oposiciones a los sistemas de democracia, y se retoma sucesivamente a lo largo de la investigación, mientras que la quinta línea se tratará de manera muy general cuando se analice a la oposición en la estructura parlamentaria del régimen español contemporáneo. Significa entonces que este sub capítulo, por un lado, girará en torno a la revisión y discusión de los tipos de oposición no parlamentaria, y por el otro, aquellas oposiciones cuya actividad no es reconocida ni constitucionalmente garantizada.

Dicho lo anterior, en la sección 1.2.1., argumento que prevalece un problema de rigurosidad conceptual alrededor de las oposiciones que articulan sus actividades al margen de los parlamentos y las estructuras del régimen político, debido sobre todo a que los científicos sociales han utilizado indistintamente los términos de oposición *no parlamentaria*, *extraparlamentaria* y *social*. Con frecuencia se lee que cuando los partidos se conectan con grupos y movimientos sociales para dirigir sus frentes de disenso contra el gobierno, las instituciones o el sistema político en su conjunto están desarrollando una forma extraparlamentaria de oposición. Esta postura también aplica para el caso de las oposiciones

políticas que trasladan su lucha por el poder hacia otras arenas diferentes a los legislativos. No obstante ¿hasta qué punto es correcta esta apreciación? ¿Son las oposiciones no parlamentarias y extraparlamentarias fenómenos similares? De no ser así ¿cómo establecer o postular sus diferencias? En el caso concreto de las extraparlamentarias sostengo que se presentan dificultades en torno a si su designación obedece: i) al tipo de temas que defiende (ecología, paz, feminismo, anti-globalización), ii) a que sólo puede ser capaz de desarrollarse en regímenes democráticos, o iii) que en general son así denominadas todas aquellas actividades de disenso que se llevan a cabo al margen de las instituciones políticas y concretamente el parlamento, con independencia de que los discrepantes puedan o no estar allí representados. De este modo, el interés por el planteamiento es que el «uso» que se hace actualmente del concepto de oposición extraparlamentaria se aprecia diferente del de su presupuesto original. Así, al entenderse como la «instrumentación» de los partidos sobre ciertas protestas sociales, se suprime de valor teórico y empírico a una forma de oposición no parlamentaria significativa y prevaleciente en los regímenes democráticos, que no persigue los objetivos de sindicatos, asociaciones y otros agentes de la oposición social, como tampoco de partidos u organizaciones que se caracterizan por su tendencia *antisistémica*. La necesidad de plantearlo se torna aun mas urgente si se sabe que se ha llegado hablar hasta de «gobiernos extraparlamentarios» (Colliard, 1981: 132 ss.).

En la sección 1.2.2., se enuncian las aportaciones teóricas más sobresalientes respecto a la actividad de las oposiciones en los regímenes no democráticos, dirigiendo la atención hacia aquellos de tipo autoritario por ser el género que mayor número de casos ha registrado y en virtud de que la característica de su pluralismo presupone un espacio objetivo aunque limitado para el desarrollo de la actividad opositora. En este punto destaca también una breve revisión sobre las valiosas contribuciones realizadas por diversos científicos sociales con respecto a los tipos de disenso que se expresaron en España durante el régimen autoritario que encabezó Franco. Más que analizar la aportación opositora a los procesos de cambio político, el apartado 1.2.3., fija las referencias más autorizadas sobre el papel de las oposiciones en la instauración de gobiernos democráticos o como coadyuvante de su establecimiento, un tema en el que los estudiosos de las transiciones han arrojado los más relevantes resultados y constituyen, al mismo tiempo, uno de los núcleos de mayor notabilidad en el área. En la segunda mitad de esta sección trataré de aproximar el rol desempeñado por los opositores al franquismo en la transición a la democracia, donde el bloque reformista del régimen autoritario ejerció la estrategia predominante en la conducción del cambio. Conviene recordar

que para algunos especialistas es ésta la etapa que mayor interés ha generado entre los científicos sociales, al promover el señalamiento de que una vez instaurado el sistema democrático, y a partir de que ha sido consumado su proceso consolidación, el atractivo por el tema ha disminuido de modo considerable. Esto ha motivado que cierto sector de la comunidad científica haya exhortado a otros investigadores a acrecentar su interés por el análisis de la oposición política en los periodos que dan curso al afianzamiento de las democracias y su rol una vez consolidadas.

1.2.1. Oposiciones sociales, extraparlamentarias y no parlamentarias: un problema de concepción

En torno a este tema de análisis interesa a los politólogos evaluar el impacto que en el conjunto del sistema político, y concretamente en la estabilidad de los gobiernos, generan las expresiones no parlamentarias de oposición. De aquí se desprenden las indagaciones sobre los motivos que las provocan, las causas y mecanismos que conducen a las instituciones políticas a integrarlas y ejercer su procesamiento, el grado de autonomía que logran alcanzar tales manifestaciones, las razones por las que los discrepantes deciden prescindir de las estructuras de autoridad del régimen, o bien, los argumentos que explican la correspondencia y afinidad de quienes disienten con los partidos políticos en liza. Emparentada con el estudio de los movimientos sociales¹, las manifestaciones de oposición desarrolladas por la sociedad pueden estar presentes en escenarios democráticos y durante ciertas etapas de los autoritarios², orientarse hacia todos o alguno(s) de los componentes del sistema político (el régimen, el gobierno y sus autoridades), articularse a través de grupos de presión diversos³, uniones sindicales, fuerzas católicas o religiosas⁴, o cámaras patronales y empresariales⁵. Destacan también las actividades de organización que buscan ganar apoyo electoral y obtener representación política⁶, los relacionados con los nuevos movimientos de paz, de protección al medio ambiente y las minorías étnicas⁷, así como todas las formas de manifestación y articulación estudiantil a las que Huntington (1994: 137) ha calificado de «oposición tradicional», al entender que los estudiantes son aquellos actores que habrán «siempre de oponerse a cualquier régimen que exista en su sociedad»⁸.

A pesar de la abundante producción bibliográfica, parece no existir consenso entre los académicos respecto a la denominación que debe darse a dichas formas de actividad opositora. Oreste Massari (1990: 709) ha sugerido la de *oposición social*⁹, aun cuando ha reconocido que ésta «no presenta consistencia, duración o estabilidad autónoma por su uso en el lenguaje político corriente». Desde su punto de vista, la oposición social estaría caracterizada por una variedad teórica de connotaciones, destacando, por ejemplo, las que se relacionan con la «fenomenología de la oposición política» (en virtud de que puede estar vinculada a una estrategia o proyecto político); la del «conflicto social» (porque podría ser desarrollada por sindicatos, grupos o movimientos de distinta índole) o las de «protesta o revuelta sociales» (las cuales precisan su significado del tipo e intensidad de la contestación pública). No obstante, como veremos más adelante, el carácter difuso y general de esta denominación insertaría a todos los movimientos de disenso en el genérico de oposición

social, lo que no lo haría consistente.

Se podría sostener que las así llamadas «oposiciones extraparlamentarias» constituyen una designación que alterna o sustituye a la de oposición social, si se argumenta que toda forma de disenso que se expresa al margen del Legislativo encarna una oposición de este tipo, o tras afirmar que buena parte de las oposiciones políticas han vuelto ya a una práctica tanto simultánea como repetida trasladar la resolución de los conflictos públicos al exterior de los parlamentos. La recurrencia ante instancias judiciales y medios de comunicación, cuyo objeto es provocar que una ley sea derogada o se intimide al gobierno en sus pretensiones de instrumentar una política, representa una de las acciones más ilustrativas (López Aguilar, 1991: 221-27; De Vergotinni, 1997: 30 ss.; Maravall, 2001: 2-3). Ciertamente es que la clasificación de cada forma de disenso público resulta compleja debido a las múltiples interrelaciones que sostienen los grupos de oposición (sean o no partidistas), a la defensa que realizan sobre una diversidad de demandas o «banderas», y a que participan en diferentes arenas públicas y foros, conexiones que además tienden a diferir por país. Pero se proporcionarán aquí los elementos teóricos para hacer ver que la oposición *extraparlamentaria* no tiene necesariamente que ser entendida como la actividad que los partidos desarrollan al exterior de los parlamentos, dado que su formulación teórica fue construida para referirse a los movimientos sociales que surgieron a partir de los sesenta y que operaban fuera de las estructuras políticas representativas, fenómeno sobre el que científicos como Touraine, Althusser y Marcuse reflexionaron de modo talentoso.

Hasta donde tengo conocimiento, no ha sido abordada la similitud existente entre oposiciones sociales o extraparlamentarias, aunque tampoco se ha hecho lo propio con relación a sus diferencias, pero podemos anticipar que si algo identifica a estos grupos es que no siempre y no todos deciden articular sus demandas a través de los partidos o dentro de las instituciones del régimen político, al tiempo que entre sus principales distinciones sobresalen, de manera respectiva, la de quienes se oponen tan sólo a políticas públicas concretas y aquellos que se movilizan demandando cuestiones como el desarme y la reducción nuclear¹⁰. Como quiera que sea, no podemos dejar de advertir que aun cuando las oposiciones extraparlamentarias han modificado sensiblemente sus mecanismos de acción originales (los de los años sesenta) y conservan los principales presupuestos de su lucha, en su evolución se han visto entremezcladas con las oposiciones políticas y los diversos movimientos de protesta social que subyacen en los estados democráticos (Kolinsky, 1987: 3-4; Smith, 1987: 58;

Massari, 1990a: 75-6), lo que se complica el diseño de una categorización precisa. En efecto, las demandas en defensa del medio ambiente o en favor de la paz, aquellas que promueven la libertad sexual y el desarme, o también las que aspiran a desterrar todo elemento de racismo y discriminación, no son sólo temas característicos de oposiciones extraparlamentarias¹¹, sino que hay cada vez más partidos políticos en distintas partes del mundo que han hecho suyos estos preceptos¹², algunos de los cuales sustentan en ellos sus objetivos y fundación¹³.

Buena parte de los especialistas en este tema parece mantener el acuerdo de que la «oposición extraparlamentaria» es un *fenómeno postmoderno* (Rodan, 1996: 17-8), que tuvo su demostración más sobresaliente en las democracias occidentales de mitad de los sesenta mediante el impulso y liderazgo del movimiento estudiantil (Mansilla, 1970: 173; De Vega, 1970: 92-3 y 125; Zucchini, 1991 [1976]: 1084; Cotarelo, 1984: 270-1¹⁴; Kolinsky, 1987: 3-4; Pasquino, 1990a: 7; Massari, 1990a: 34; López Aguilar, 1991: 83-6). Siguiendo el enfoque de la teoría crítica, el filósofo argentino Hugo Mansilla estableció que la oposición extraparlamentaria había surgido en el seno de las sociedades industrializadas en protesta por las desigualdades materiales que produjo el «capitalismo desenmascarado», expresándose primero con el movimiento de los derechos civiles por la igualdad de los hombres de color y más tarde con la revolución cubana. Sin embargo, la mayoría de los estudiosos confirmó, al igual que lo hizo Mansilla, que la manifestación más evidente de esta «nueva oposición» aconteció en los Estados Unidos de América durante la guerra de Vietnam, en concreto en la Universidad de Berkeley a través de un modelo de disenso público que se propagó velozmente por Francia y Alemania, incorporando una diversidad de temas conflictivos (sobre todo contra el sistema económico), y constituyendo a su vez una «forma de oposición radical que desafiaba no sólo la existencia de las instituciones políticas, sino el comportamiento mismo de la oposición» (Pulzer, 1987: 11)¹⁵. Algunos investigadores han inferido que el movimiento estudiantil constituyó «más una actitud moral, negadora y crítica de la ideología social dominante, que la expresión de una organización política con unos fines, unos objetivos y una ideología concreta con relación al poder» (De Vega, 1970: 93).

Tras analizar el caso de los estudiantes de Berkeley, S. M. Lipset (1966) sostuvo que si bien en los Estados Unidos se habían suscitado otros movimientos de protesta estudiantil que defendían el tránsito hacia una sociedad más democrática e igualitaria, el fenómeno *Vietnam* favoreció la conjunción de ciertos factores que evidenciaron el potencial de una *oposición extraparlamentaria* y el desbordamiento de algunas instituciones democráticas como áreas

privilegiadas para el procesamiento y solución de las controversias políticas (en concreto, la administración estatal y el Congreso de los Estados Unidos). Entre los factores que según Lipset estimularon la vía *extraparlamentaria* para la expresión de este específico conflicto son de mencionar: 1) que la intervención militar en Vietnam era apoyada por los dos únicos partidos parlamentarios, lo cual se acentuaba ante la postura del Partido Republicano, el partido de la oposición, que promovía una política más agresiva contra el «avance comunista» en comparación con la que estaban siguiendo los demócratas a través del presidente Lyndon Jhonson; 2) que no existía un partido parlamentario de izquierdas que ofreciera desde las propias instituciones recursos políticos al movimiento, ante lo cual tuvieron que ser encontrados en el terreno no parlamentario a través de grupos o asociaciones que apoyaban demandas de esta naturaleza¹⁶; 3) que el supuesto silencio de algunos miembros del Congreso norteamericano, opuestos en secreto a la política intervencionista, derivó en la neutralización de los *pesos y contrapesos* sobre las acciones del gobierno, así como de una alternativa de solución que debiera su origen al parlamento, y 4) que como consecuencia de ello, debieron buscarse soluciones externas a la arena parlamentaria, situación que a decir de los observadores «sirvió [...] para señalar que, en efecto, la oposición se había hecho poco y mal en los regímenes democráticos», convenciendo a una amplia capa de la comunidad política de «no disfrutar de una representación político-parlamentaria adecuada» (Pasquino, 1990a: 7-8; 1998: 47-49). De esta manera, como oposición extraparlamentaria el movimiento contra la guerra de Vietnam había cumplido las dos funciones políticas fundamentales propuestas por Kolinsky (1987b: 398): «poner en duda la legitimidad del parlamento y su capacidad de generar un cambio político»¹⁷.

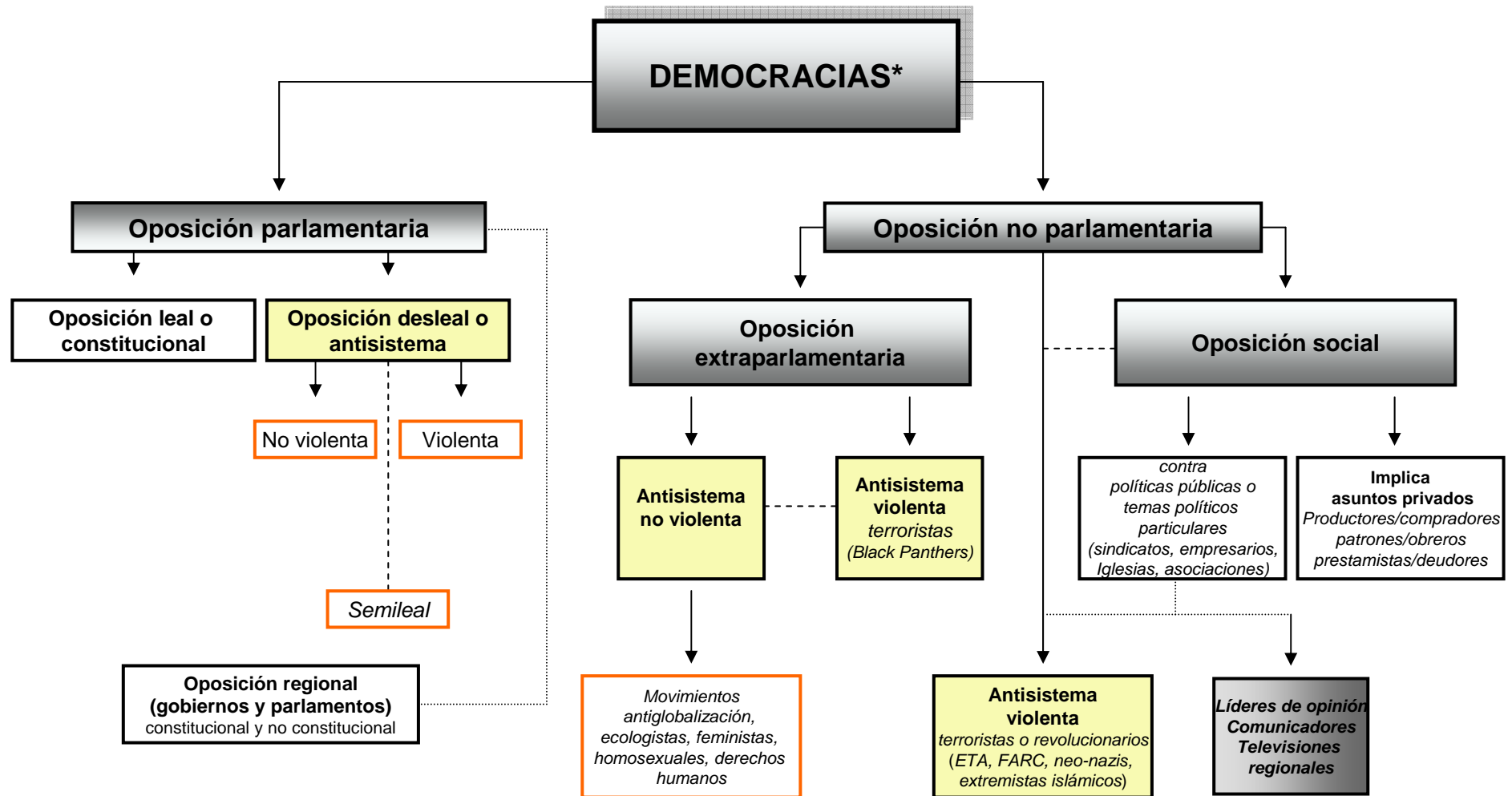
Dado que la presencia de oposiciones extraparlamentarias se explica en cierta medida por su debilidad o desinterés en conseguir o incrementar representación en las instituciones políticas, los partidos, que por su tendencia *atrapa-todo* ignoraban u omitían *este tipo de temas*, se vieron obligados a centrar su atención en los nuevos movimientos sociales y en las exigencias de los grupos de esta índole, innovando sus estrategias, ampliando sus programas de acción e integración, y debatiendo estos nuevos asuntos en el seno de los legislativos. Enarbolando las banderas extraparlamentarias, el escenario político vio nacer así una diversidad de partidos «que fueron capaces de atraer suficientes votos y obtener representación en los parlamentos, mientras que otros llegaron a participar en el gobierno después de un breve periodo de gestación» (Kolinsky, 1987: 3). Lo anterior nos permite observar que algunos movimientos de oposición extraparlamentarios evolucionaron hacia su

*parlamentarización*¹⁸, o a lo que Massari (1990a: 76) ha bautizado como «el retorno a la política parlamentaria», mientras que otros lograron ser importantes en aquellos estados donde «la oposición parlamentaria estaba ausente» o era «percibida por su *inutilidad*» (Giulj, 1981: 493; Roberts y Edwards, 1991: 89).

En las actuales circunstancias los movimientos extraparlamentarios no sólo logran estallar allí donde algunos temas de interés público son ignorados por gobiernos y partidos, sino también en aquellas democracias en las que su marco institucional no da más para la expresión de los conflictos sociales o la crítica radical (Euchner, 1980: 445; Dahrendorf, 1988: 87). Con insistencia se lee que las oposiciones extraparlamentarias además de organizarse al margen de las asambleas legislativas, tienden a ser respaldadas o incluso encabezadas por los propios partidos para presionar a las autoridades mediante la movilización de un importante número de ciudadanos. Pizzorno (1997: 650-52) sostuvo que el grado de «parlamentarización de la oposición» podía ser medido a partir del tipo de conexión entre los grupos de la oposición parlamentaria y las fuerzas de carácter «extraparlamentario», integrando entre ellas a los sindicatos, las asociaciones políticas o semi-políticas, los movimientos sociales, etcétera, cuyas acciones podrían tener algún efecto sobre la conducta del gobierno. Basó su ejemplo en la relación que el PCI construyó con los sindicatos obreros a los que podía contener o agitar de acuerdo a sus propósitos, fuera amenazando el orden público y productivo o intercambiando los efectos de este control por favores de naturaleza parlamentaria. Al analizar el caso de la Europa occidental, esta función ambivalente de partido como estructura política y partido como organización de protesta habría de constituir lo que Gordon Smith (1987) denominó «las dos caras de la oposición»¹⁹.

Con base en ello se ha dado pie a la presunción de que el carácter parlamentario o extraparlamentario de la oposición se encuentra definido por la arena en la que ésta opera (al interior de los legislativos o fuera de ellos) y por las características de sus procedimientos (desde la tribuna y las comisiones parlamentarias o desde las calles y mediante frentes de protesta pública), lo cual se refuerza ante el hecho de que la oposición, institucionalizada o no, puede combinar sus estrategias así dentro de las instituciones políticas como al exterior de ellas. Sin embargo, ¿qué tan sostenible es esta posición? ¿Extraparlamentario es en realidad todo aquello que se desarrolla fuera de las asambleas legislativas o las instituciones con independencia de que tenga o no conexión con los partidos parlamentarios? ¿Oposición extraparlamentaria implica que es potencialmente capaz de disentir así sobre políticas

OPOSICIONES EN REGÍMENES DEMOCRÁTICOS



*Las oposiciones parlamentaria y no parlamentaria pueden interactuar. Este es sólo un diagrama «estático»

pesqueras y de reivindicación sindical como de problemas globales, por ejemplo, contra el *efecto invernadero* y la destrucción de la *capa de ozono*? Si es así ¿en qué se diferenciaría entonces de la oposición social que tiende a defender algunos de estos temas?

Podría aventurarse una primera distinción entre las oposiciones sociales y las extraparlamentarias modernas²⁰ a partir de la etapa histórica de su surgimiento, el tipo de temas que cada uno de ellos suele encabezar (Rodan, 1996: 18) y el régimen político en el que sitúan sus actividades. Las primeras, en su tradicional forma de disenso y contestación pública, han estado presentes al menos desde el siglo XVIII en Francia y a partir de ella en casi todos los regímenes políticos (con excepción de los sultanismos y los totalitarios), mientras que las segundas, relacionadas con los nuevos movimientos sociales (NSMs por sus siglas en inglés) situarían su origen en contextos democráticos y por tanto con parlamentos institucionalizados, apareciendo por vez primera durante los años sesenta del pasado siglo. Tomando como base este planteamiento, se puede asumir que las oposiciones de tipo extraparlamentario son así consideradas tanto por los temas que defienden, como porque es precisamente en los regímenes democráticos donde puede darse su desarrollo. Aun cuando el régimen admitiera algún tipo de arena legislativa, es de notar que en los autoritarios la probabilidad de que las manifestaciones que promueven la conservación del medio ambiente no podrán necesariamente alcanzar el nivel de prioridad e interés que pudieran conseguir aquellas sobre el reconocimiento de las libertades públicas. Es claro inferir que en los sistemas no democráticos los ciudadanos optarán y se arriesgarán a movilizarse por los derechos y las libertades civiles en vez de por temas de carácter «global». No se omite, además, que si los derechos ciudadanos no están garantizados, cualquier forma de disenso, incluida una movilización por el desarme nuclear en un país que no posee armas de esta naturaleza, tendrá elevadas posibilidades de ser censurada. Tal vez la explicación más poderosa a este hecho es que de ser consentidas podrían incentivarse otras formas de actividad opositora contra el régimen político. Entre los casos más claros sobresale la visita del Papa a Varsovia en junio de 1979, que al congregar a alrededor de dos millones de creyentes supuso para el pueblo polaco descubrir la fuerza de la oposición (Przeworski, 1995: 100).

A partir de la amplia categoría de oposición social reseñada por Massari (1990: 709) podría articularse una distinción de las extraparlamentarias, a pesar de que en dicha propuestas estas últimas pueden estar relacionadas, a veces de manera individual, otras conjunta o simultáneamente, con el **conflicto social**, la **oposición política** o las **revueltas**

sociales. Es decir, que oposición extraparlamentaria podría ser conflicto social, vincularse con partidos y grupos parlamentarios, pero ejercer su contestación por vías no institucionales. No obstante, si se argumenta que la oposición social es sinónimo de oposición extraparlamentaria ¿por qué no plantear que esta última puede ser también una forma de oposición social? Tómese el caso de un grupo de algodóneros de cierta región de un país que demanda la derogación de una ley que libera del pago de aranceles a importaciones futuras de este producto, pero no critica, a diferencia de los opositores extraparlamentarios, ni al sistema económico dominante, ni la viabilidad del parlamento, ni ha participado en foros sobre el desarme nuclear ni se le ha vinculado estrechamente con algún partido político, pero es probable que haya contado con el respaldo de algunos sindicatos en las negociaciones con el gobierno. Ante la negativa de la administración, los algodóneros deciden tomar calles y vías públicas como mecanismo de presión para la obtención de un resultado favorable a sus peticiones. Al expresarse al margen de las instituciones políticas ¿es esto acaso una forma extraparlamentaria de oposición?

Cotarelo (1984: 267-70) ha designado a este tipo de acción política «desobediencia civil», la que separa de la oposición parlamentaria y otras formas no parlamentarias de oposición precisamente por la «legitimidad» que confiere al sistema político, que no cuestiona y con cuya fundamentación constitucional incluso se identifica²¹. Sin embargo, estos grupos o movimientos disienten de «la moralidad, justicia o valor» de una o varias normas debidamente aprobadas, y que pretende abolir mediante la desobediencia. Así, en la base de este tipo de protesta no se sitúa la abolición del ordenamiento político-constitucional (cosa que para las extraparlamentarias sí), sino solamente lo que se plantea como una mejora de carácter moral, jurídico o puramente técnico. El caso de la legislación sobre objetores de conciencia es uno de los ejemplos de desobediencia civil aportados por el autor.

Desde este punto de vista, si se aspira a contrastar entre oposiciones extraparlamentarias con sociales o con las no parlamentarias, entonces se puede argumentar que las primeras, con sus temas y su forma de participación no convencional, constituyen una categoría independiente dentro de las oposiciones sociales, siempre que no derive en parlamentaria, continúe en la lógica de los nuevos movimientos «postmaterialistas», mantenga sus críticas a los sistemas de dominación y no concrete su oposición pública frente a políticas gubernamentales de carácter específico. Sin embargo, esta afirmación podría plantear ciertas dificultades. Supongamos que un grupo defiende temas relativos a los nuevos movimientos

sociales y demanda a su vez una solución específica por parte del gobierno o el parlamento. Este fue el caso de los constantes llamamientos que a finales de los ochenta realizaron los ecologistas italianos para que fueran cerrados al tráfico de automóviles los centros históricos tanto de Roma como de las principales ciudades del país, solicitando también la incautación de los apartamentos inhabitados que allí se localizaban, incluso de aquellos que se empleaban para propósitos especulativos y vacacionales. Como era de esperarse, a estos «planteamientos» se opusieron comerciantes y propietarios de la región, quienes eran, a su vez, «provisión de membresías» de la Democracia Cristiana (Amyot, 1987: 356). En este sentido, el tema por sí mismo, el tema que se defiende, parecería no constituir el carácter «extraparlamentario» de la oposición, sino antes bien la forma como el disenso se articula y el objetivo al que se orienta.

Construyendo su propuesta de definición a partir de los trabajos de S. Crook *et al.*, Gary Rodan (1996: 18) estableció que los nuevos movimientos sociales como formas extraparlamentarias de oposición contaban con las siguientes particularidades: carácter internacional; suscritos a valores que desafían sustancialmente el orden socioeconómico existente; operan conscientemente al margen de las estructuras políticas vinculadas al Estado (rechazando especialmente a los partidos); emplean la movilización de masas o la amenaza de ella como su principal arma política; cuentan con una estructura organizacional descentralizada, informal, a menudo transitoria; carecen de una base social fácilmente identificable y resultan ser movimientos de composición distinta y fluida. Sostuvo que un elemento distintivo de los nuevos movimientos sociales era que su protesta se basaba sobre valores y actitudes, distintas a las más tradicionales disputas sobre la distribución de recursos.

Mediante su análisis sobre los sindicatos en el Reino Unido a finales de los ochenta, Capitanchick (1987: 265-7) optó por referirse a «oposiciones no parlamentarias» y «grupos de presión». Estos últimos fueron divididos en dos categorías: i) aquellos quienes buscan proteger un interés económico o laboral particular (*self-oriented*), y ii) aquellos quienes tratan de proteger y defender, para otros, alguna causa «moral» (*promotional*). Entre los primeros sobresalen quienes, frente a políticas públicas de su sector, se ven afectados en sus intereses y deciden por tanto organizarse para presionar en el diseño de políticas y a los que toman las decisiones; regularmente estos grupos se relacionan con los sindicatos o asociaciones de agricultores, empresarios, médicos, obreros, etcétera. Entre sus más notables características pueden ser mencionadas su tendencia a la acción unificada y a que ésta se desarrolle en los

«corredores» del poder más que en la arena pública. Los segundos se distinguen por promover y representar una causa o interés en un sentido distinto a los de la categoría anterior. Mientras que aquellos aspiran a proteger un *interés material propio*, éstos buscan promover un interés moral, más que económico o material, y que perciben «como una preocupación existente para la sociedad en su conjunto». Al mismo tiempo, los que defienden un interés moral (*promotional*) no tienen objetivos específicos cuando llevan a cabo sus estrategias de presión, aunque pueden pretender que sus causas las adopten los partidos políticos o cuerpos oficiales o semioficiales. Los principales representantes de este último grupo fueron, para el caso inglés, las organizaciones por las libertades civiles, Amnistía Internacional, las agrupaciones contra los desarmes nucleares y *Greenpeace*.

Bajo la denominación de «oposición no parlamentaria» o «grupos de presión», la utilidad de la fórmula de Capitanchick reside en integrar y dividir un disenso que se corresponde con los valores promovidos en los años sesenta, con otro que, sin tomar en cuenta esas causas, se enfoca especialmente contra el gobierno y sus respuestas particulares (véase también Rodan, 1996: 18)²². Es decir, mientras que los denominados grupos de presión que defienden intereses materiales se identifican con nuestro ejemplo de los algodóneros o los objetores de conciencia, y en general, con todos aquellos que surgen a raíz de iniciativas, leyes o políticas públicas determinadas, los segundos, aquellos que defienden causas morales, se encuentran en estrecha correspondencia con las oposiciones extraparlamentarias en su acepción teórica original²³.

A mi entender, esta propuesta de clasificación no es ajena a las potenciales relaciones que, con el objetivo de ganar apoyo, pueden establecer ambos «grupos de presión» con partidos u organismos no gubernamentales, al tiempo que se acomoda a la evidencia de que las ligas opositoras, sean o no parlamentarias, tienden en un momento determinado a interactuar²⁴. No es por consiguiente aventurado conjeturar que la Ciencia Política y la Sociología mantengan ciertas lagunas en la clasificación de las oposiciones, no sólo en el sentido de aquellas que se denominan políticas o parlamentarias, sino en general con todas aquellas formas de disenso o contestación pública.²⁵ La objeción a ello podría situarse en tres vertientes: 1) resultaría complejo reducir el vasto tema de los movimientos sociales a un «intento» de clasificación; 2) lo más conveniente sería analizarlo desde una perspectiva nacional, es decir, privilegiando los estudios de caso, y 3) de emprenderse una perspectiva comparada, sería recomendable el análisis de movimientos que defienden banderas similares en distintas partes del mundo

(semejante, por ejemplo, a la orientación de Dahl [1966] sobre las oposiciones políticas en regímenes democráticos).

En una dirección no del todo diferente, resulta interesante destacar que para el logro de sus objetivos las oposiciones extraparlamentarias (las que tuvieron su origen en los sesenta del pasado siglo) no siempre emplearán mecanismos pacíficos o vías de expresión de esta naturaleza. La evidencia empírica revela que los métodos subversivos o revolucionarios, pero en general, todos aquellos que se vinculan con la violencia política, han resultado ser en muchos países un mecanismo recurrentemente utilizado (Euchner, 1980 [1972]: 446; Coste, 1976: 373; Del Castillo, 1980: 397; Cotarelo, 1984: 271; Kolinsky, 1987a: 320-21; Pridham, 1987: 197-8; Koopmans, 1996: 30; Rodan, 1996: 5)²⁶. Del mismo modo, los objetivos del desafío opositor, si se compara con los motivos que lo detonan, marcan la pauta de la condición *antisistema* del grupo o de quienes lo encabezan. Teniendo a la mano la definición propuesta por Sartori (1980 [1976]: 168)²⁷, valdría preguntarse, ¿qué o quién da el adjetivo o la calificación *antisistema*?

1.- En las democracias, una oposición parlamentaria puede tener calidad antisistema al apoyar a colectivos que subvierten el orden político, al cuestionar las estructuras de autoridad del régimen o promover su abolición. Trasladándonos al otro extremo, una oposición *no parlamentaria* puede cuestionar el rendimiento de algunas instituciones, negar su apoyo ante el incumplimiento de ciertas demandas ciudadanas y hacer que sus acciones de protesta graviten en torno a la ineficacia y baja calidad de sus resultados, pero ser capaz de distinguir, desde una orientación más bien difusa, la necesidad de que dichas instituciones permanezcan porque las valoran positivamente para el conjunto del sistema político. Como hemos visto, se trate o no de oposiciones parlamentarias, la sola «difamación sistemática de quienes pertenecen a los partidos del régimen» o «la obstrucción constante del proceso parlamentario» en los sistemas democráticos, son ya características y «actuaciones típicas de una oposición desleal» (Linz, 1989 [1979]: 62)²⁸.

2.- Por lo que toca a los regímenes de pluralismo limitado, en los que se consienten ciertas expresiones de disenso y la presencia de un cuerpo parlamentario que maniobra con capacidad insuficiente, la categoría de oposición antisistema pudiera resultar más bien de connotación ambigua y con dificultades de ser asignada y definida, lo que se explica mejor si corroboramos la ambivalencia y el solapamiento que persiste entre las reglas formales que

tutelan su actividad y la práctica política que la restringe. Es probable, sin embargo, que el disenso político sea elevado y suficientemente extendido, por lo que no puede ser calificado de desleal o antisistema salvo que incurra o se exprese a través de la violencia. De ser así significaría que los opositores han superado ya la etapa de clandestinidad en la que estuvieron sometidas sus expresiones y se encuentren en disposición de dirigir sus baterías al éxito en los comicios o desafiar con mayor eficacia el poder político de quienes les gobiernan.

3.- En lo concerniente a las dictaduras o los regímenes estructuralmente autoritarios, se observan también notables diferencias en su disposición a tolerar desde el disenso público contra el régimen y sus autoridades, hasta la congregación de agrupaciones que carecen de una finalidad política (Przeworski, 1995: 91). Refiriéndose a los distintos tipos de oposición en estos regímenes, Morlino (1985: 215) acreditó que los límites (para definir a las oposiciones) eran inciertos y ambiguos, y dependían en gran parte, o bien del *quantum* de libertad que podía soportar el régimen, o de su capacidad de tolerancia. Sin embargo, es nuevamente Linz (1973: 191 y ss.) quien nos asiste con el aporte de una tipología sobre las oposiciones en los sistemas autoritarios, dividiéndola entre «oponentes» *dentro del sistema* y *fuera* de él. Si bien más tarde retornaremos a este punto del trabajo de Linz²⁹, valga decir que entre los primeros destacan la «semi-oposición» y «la pseudo-oposición», cuyos exponentes pueden evolucionar de un tipo a otro y sus actividades ser toleradas por las autoridades del régimen, mientras que de los segundos sobresale la oposición «alegal»³⁰ e «ilegal», ambos perseguidos por sus prácticas y estrategias de contestación.

4.- En lo tocante a los regímenes totalitarios, donde las libertades políticas son casi inexistentes, la calidad de oposición antisistema es obtenida sobre todo a través de dos criterios: 1) para los disidentes o promotores de mayores libertades que se ven obligados a operar en el exilio o en terrenos clandestinos, y 2) para aquellos que el régimen, seguramente sin fundamentos, decide otorgar la condición de subversivos, sea por sus maniobras políticas, por sus ideas o por las diferencias que algunos sujetos sociales lleguen a sostener con los miembros de la coalición en el poder. Esta apreciación se puede apoyar con el señalamiento que hace casi medio siglo suscribió un constitucionalista italiano, en el sentido que en los estados totalitarios, autoritarios o no liberales el carácter de «oposición anticonstitucional» la adquirirían los movimientos políticos que diferían del partido oficial o el partido de Estado, tras asumir una condición subversiva y desarrollar sus actividades en el plano ilegal (Bon Valsassina, 1957: 543). Valga decir que hasta hoy, esta idea es aceptada sin objeciones en casi

toda la literatura científica (Kolinsky, 1987: 387).

Bajo estos fundamentos, fue propuesta otra estrategia conceptual para resolver la ambigüedad en torno a la delimitación teórica de las modernas oposiciones extraparlamentarias, incluyendo a estas últimas dentro de la vertiente de oposición antisistema, la que fue a su vez dividida en dos tipos. La primera forma de oposición antisistema se delimitó en los términos entendidos por Sartori, mientras que la segunda en aquellas oposiciones características de la Nueva Izquierda que alcanzaron su máxima expresión en Estados Unidos y Europa en la segunda mitad de los sesenta, orientando su disenso contra el orden normativo imperante, el sistema cultural y los supuestos políticos y económicos en los que los regímenes de democracia liberal están edificados (Del Castillo, 1980: 397). Este segundo tipo de oposición antisistema mantiene idéntica definición con las oposiciones extraparlamentarias que hemos venido desarrollando, por lo que en este sentido el carácter extraparlamentario estaría más bien vinculado con su ubicación al exterior de los legislativos que con referencia a los temas por los cuales se organiza y mantiene su defensa, sin pasar por alto que la calidad antisistema es adquirida cuando las oposiciones desafían el orden democrático imperante.

Sobre esta línea de discusión, permítaseme señalar que dos autores británicos, Benny Pollack y Jean Grujel (1987: 252 y ss.), al analizar la oposición española entre principios de los setenta y finales de los ochenta, establecieron una forma de categorización³¹ mediante la conexión de oposiciones extraparlamentarias con grupos separatistas y de presión, a saber: i) oposición ideológica *antirrégimen* de base nacional; ii) oposición regional democrática; iii) oposición regional separatista y iv) oposición sobre asuntos específicos. Los autores sostuvieron que los miembros de la primera clase de oposición se caracterizaban por poseer un «sistema de valores sociales centrado en un compromiso doctrinario ultra-tradicionalista; que acentuaba el corporativismo sobre la cooperación y la democracia; la preeminencia de la familia sobre el individuo; la defensa de la jerarquía sobre la igualdad; el autoritarismo político generalmente manifestado por su rechazo a todas las formas de participación democrática y sus instituciones». Dentro de este grupo fueron incluidos la hoy desaparecida formación de extrema derecha, *Fuerza Nueva*, y aquellos sectores que se manifestaron en «los medios de comunicación y los tribunales ante la legalización del aborto y el divorcio».

Las siguientes dos clases de oposición (ii y iii), que en el aspecto estratégico mantienen

acentuadas diferencias, fueron designadas también «territoriales», de las que destacaron las asentadas en regiones de Euzkadi y Cataluña. Vigente hasta nuestros días, Pollack y Grujel sostuvieron que dichas formas de disenso se caracterizaban por su oposición histórica al «centralismo de las organizaciones del Estado», las decisiones políticas y la concentración económica, pero que a partir de la transición, algunas de ellas, sin modificar sus aspiraciones de fondo, se prepararon para «aceptar una limitada autonomía y por consiguiente trabajar dentro del sistema democrático», mientras que otras, «cuya oposición a la integridad territorial de España ha sido total», mantuvieron su rechazo a reconocer la legitimidad de cualquier gobierno en Madrid, independientemente de su ideología». Con relación a las primeras, es decir, las «democráticas», los autores razonaron que las principales corrientes extraparlamentarias del nacionalismo se encauzaron a través de las dos formaciones políticas nacionalistas más destacadas, PNV y CiU, sin informar qué corrientes optaron por este proceso de integración y cuáles continuaron al margen de las instituciones o las estructuras de intermediación política. Al hacer referencia explícita a los partidos, significaba entonces que las oposiciones regionales democráticas correspondían más bien a oposiciones o minorías parlamentarias, excluyendo por tanto su pertenencia a un tipo extraparlamentario de oposición. Sería conveniente señalar que las oposiciones regionales o nacionalistas pueden elegir procedimientos pacíficos y democráticos, sin que ello suponga que han abandonado sus pretensiones independentistas o de separación. Esto es lo que las distingue de las oposiciones regionales separatistas violentas, consideradas por los autores como «oposiciones antisistema» y cuyo más claro exponente, la banda terrorista *ETA*, fue considerada el «único grupo de oposición extraparlamentario con el potencial de lesionar el sistema democrático».

De acuerdo a los autores, el tercero y último tipo de oposición extraparlamentaria es el que se organiza a partir de temas o asuntos particulares (*single-issue*) y destaca por ser una oposición habitual en los países democráticos o aquellos que toleran un nivel de disenso público favorable a su desarrollo. Para el caso de España, Pollack y Grujel concluyeron que «hasta la campaña por el *no* al ingreso de España en la OTAN, fueron pocos los movimientos independientes que operaron fuera de la línea de los partidos», siendo a partir de dicho suceso que surgieron diferentes grupos de presión e interés como los ecologistas, gays, feministas, gitanos y activistas a favor de la paz. En el conflicto sobre el ingreso en la OTAN los autores informaron que la *Coordinadora Estatal de Organizaciones Pacifistas* (CEOP) y la *Plataforma Cívica para la Salida de España de la OTAN* tuvieron una sobresaliente participación, de igual modo que los sindicatos, líderes de la iglesia, pacifistas, intelectuales,

estudiantes y miembros del Partido Comunista Español (PCE)³². Destacaría dentro de esta forma de expresión opositora la de los sindicatos, así como las relaciones que se establecieron entre éstos y los partidos, concretamente el caso de la UGT, cuya «inicial integración al régimen político» y su «acceso a instancias del poder» fue realizado a través del PSOE.

Siguiendo el criterio de esta clasificación, Pollack y Grujel asignaban la categoría parlamentaria o extraparlamentaria a los «métodos» empleados por la oposición «para controlar, influenciar o ganar acceso al poder», lo que en estricto sentido no parece responder a los criterios «postmaterialistas» de finales de los sesenta. Así, oposición extraparlamentaria (i, iii y iv) implicaría las formas de disenso que se desarrollan al exterior del parlamento, por lo que la primera (i), aquella que en España encabezaron grupos de extrema derecha, es más bien una oposición *antirrégimen*, tal como también le denominaron los autores, mientras que el tipo de oposición marcada con el inciso (iv) se bifurca en dos trayectorias: por un lado, la que posee tintes de «oposición social» y que es propia de sindicatos y otros grupos que reaccionan ante políticas públicas concretas (los *self-oriented* de Capitanchick), mientras que la otra estaría claramente vinculada con la «oposición extraparlamentaria» prototípica de la que han desarrollado feministas, gays y pacifistas. Por lo que toca al tercer tipo de oposición (iii), privativa de la que desempeña Euzkadi ta Azkatasuna (ETA), me quedan dudas para asegurar si en efecto puede ser considerada una oposición extraparlamentaria en el sentido que hemos mencionado.

Antes que nada, es preciso distinguir entre oposiciones «antisistema parlamentarias» y «antisistema no parlamentarias». Para el caso de nuestro país, Herri Batasuna constituye un ejemplo de la primera –y descartaría al PCE/IU–, mientras que ETA es un claro ejemplo de la segunda. Pollack y Grujel (1987: 259) clasificaron a ETA como «oposición ideológica *antirrégimen* de base territorial», aunque otros autores, como San Miguel (1974: 91), prefirieron la denominación «revolucionarios» para referirse a aquellos grupos que por medios violentos tratan de provocar un cambio hacia la izquierda. Sea en una u otra connotación, el calificativo más generalizado para organizaciones del tipo Batasuna, ETA o las FARC –además de *antisistema*– es la de «oposición de (o por) principio» (Linz, 1973: 176; Sartori, 1980 [1976]: 168). El propio Linz (1989: 58-64) empleó y desarrolló el término «deslealtad», ofreciendo algunos criterios para definirla –ninguno de ellos «necesario y suficiente»–, pero con la advertencia de que sólo una «combinación de cierto número de estos indicadores permitiría describir el síndrome que define a las fuerzas políticas *desleales a*

la democracia». ETA y Batasuna se ajustan adecuadamente a la categorización de Linz sobre partidos u oposiciones desleales al régimen democrático: 1) los movimientos secesionistas o de nacionalismo irredentista, cuyo objetivo es el establecimiento de un nuevo Estado separado o la unión con otro Estado-nación vecino; 2) los que no aceptan un compromiso público de emplear medios legales para llegar al poder y rechazar el uso de la fuerza, no obstante Linz advirtió que esta prueba puede confundirse con la *semi lealtad* de un partido; 3) la acción de negar toda legitimidad, en tanto participantes en el proceso político, a los partidos que pretenden ser leales y que tienen derecho a gobernar gracias al apoyo que reciben del electorado, y 4) derivado del anterior, pautas de conducta que supongan una retirada de la legislatura o la negativa a participar en los debates parlamentarios o elecciones libres, y cuya consecuencia sea un proceso de deslegitimación de las instituciones.

Otros aspectos de oposición desleal considerados por Linz (1989: 62) son: «ataques al sistema político más que a partidos o personas particulares, el apoyo a propuestas presentadas por otros partidos presumiblemente desleales con fines desestabilizadores y acción conjunta con ellos en situaciones de crisis para derribar gobiernos sin ninguna posibilidad de constituir una nueva mayoría». Morlino (1985: 206-7) agregó a estos indicadores otros dos criterios que resultan de interés: a) que las fuerzas políticas relevantes consideren «claramente antirrégimen al partido de oposición», es decir, «objetivamente antirrégimen» con independencia «de las propias decisiones o acciones políticas», y b) analizar si el partido ha participado en el gobierno por medio de la abstención o solamente entrando en la mayoría (apoyo externo) o participando en gobiernos de coalición, aunque «la validez de este criterio puede ponerse en duda dependiendo que sólo razones tácticas pueden explicar el comportamiento de ese partido, que continúa siendo, en realidad, antirrégimen».

Parece quedar claro que a oposiciones como ETA (las FARC o los extremistas islámicos) se les puede atribuir el calificativo *antisistema, de principio, desleal o antirrégimen*, lo cual no provoca dudas ni equívocos entre los académicos; no obstante, entendida bajo los presupuestos «postmaterialistas» de finales de los sesenta ¿se puede considerar a ETA una oposición extraparlamentaria? De aceptarse este denominador, la calidad de oposición extraparlamentaria no tendría que estar explicada porque la organización terrorista representa el brazo no parlamentario de Batasuna³³, sino más bien, porque aspira a transformar y abolir el sistema político, poner en duda la legitimidad del parlamento y las actuales instituciones de la democracia española, mantener su crítica al «sistema capitalista-burgués» y proponerse la

construcción de un nuevo modelo de sociedad.

Sin embargo, cuando ETA surge en 1959 no lo hace cuestionando la incapacidad del sistema representativo y parlamentario (una de las características que define precisamente el surgimiento de formas extraparlamentarias de oposición) si entendemos que en la España de Franco el autoritarismo representaba la estructura política dominante. Pero a esto podría responderse que así como el régimen español experimentó modificaciones, la banda terrorista pudo incorporar en su evolución –no exenta de fracturas y nuevas corrientes– diversos métodos y banderas de lucha, como aquellas que, sin perder su condición antisistema, le han llevado a participar a través de un partido en el parlamento, o también la que se ejemplifica con la participación activa de miembros y organizaciones de su «entorno» en movimientos de protesta *antiglobalización* y pro-ambientalistas. Esta postura podría reforzarse con la apreciación desarrollada por Cotarelo (1984: 271) relativa a que en las democracias la oposición extraparlamentaria se escindiría en dos líneas: «a) una parte elabora un programa revolucionario, violento y terrorista [...] programa [...] que busca la prueba última de su razón histórica en la lucha contra el nuevo fascismo tecnológico disfrazado de democracia, b) otra parte rompe los procedimientos clásicos de organización, acción y formulación simbólica de lo político [...] rompiendo los esquemas recibidos y que acaban luego descubriendo que el mejor modo de llevar a la práctica las nuevas propuestas programáticas es mediante la vuelta a la actividad parlamentaria, con la intención de reformar y transformar, moralizándolo, por así decirlo, el juego parlamentario clásico».

Con independencia de que la definición precedente pueda o no ser aplicable para el caso de ETA, se presentan dificultades añadidas para que organizaciones de esta naturaleza adquieran la denominación de extraparlamentarias, ello debido a que temas como la libertad sexual, el feminismo, el desarme nuclear, la igualdad racial o el respeto de los derechos civiles, distan mucho ser cuestiones compartidas por ETA y Batasuna. Es desde esta perspectiva que cuando los estudiosos hacen referencia a grupos terroristas separatistas como organizaciones extraparlamentarias, están más bien privilegiando su carácter ajeno al parlamento, y que ellas son producto de un frente alternativo, de una estrategia paralela y conjunta, que tiene en los legislativos su propia fuente de apoyo y financiación. Este análisis nos permite notar otro tipo de ambigüedad que subyace en la definición de oposición extraparlamentaria, un concepto que parece estar exigiendo a la Sociología y la Ciencia Política constituirse en un concepto claro y específico, no carente de rigurosidad.

No queda más que retornar al planteamiento inicial de este tema, referido al que aspira a determinar si el carácter de oposición extraparlamentaria responde a su defensa de temas morales para el conjunto de la sociedad (valores post-materialistas), o se refiere a las oposiciones que en los regímenes democráticos emplean rutas ajenas a la arena parlamentaria para el procesamiento de sus demandas. Pero ¿acaso será que las oposiciones extraparlamentarias se constituyen de ambos criterios? ¿Es posible que dicha forma de oposición sea definida tanto por su defensa de temas morales como por ser ajeno al parlamento? Una fórmula que podría resolver esta laguna teórica es separando oposiciones sociales y extraparlamentarias, donde las primeras corresponderían a las actividades de oposición que realizan los sindicatos, asociaciones civiles, culturales o profesionales, estudiantes y grupos de ciudadanos, allí donde y cuando son capaces de organizarse, en tanto que las segundas estarían más bien definidas por aquellos grupos que llevan a cabo su oposición sin reconocer al parlamento como la más importante institución representativa, organizando «islas de autogobierno», que finalmente, aunque en raras ocasiones, podría sugerir otra vez la idea de formas de democracia directa. De tal modo, se puede decir que las primeras aspiran a presionar al parlamento y las instituciones políticas para que sus demandas sean tomadas en cuenta, mientras que las segundas desplazan al parlamento por considerarlo inhabilitado para dar respuesta a sus peticiones.

Atendiendo estos puntos de vista, se concluye que si bien la oposición social y la extraparlamentaria se identifican por no encauzar su contestación a través de las instituciones, la diferencia estribaría en que la primera pretende incidir en el parlamento y el gobierno, mientras que la segunda hace caso omiso de las instituciones políticas, optando por formas de «autogobierno» donde puede plantear, incluso procesar, su oposición radical. Aspirando a un acercamiento definitorio, es probable que la oposición extraparlamentaria se distinga de otras oposiciones tanto porque defiende demandas «post-materialistas» en las democracias contemporáneas, como porque decide desplazar al parlamento como arena para la solución de conflictos públicos, creando de este modo sus propias vías de expresión. Guardando sus debidas proporciones, digamos que la oposición extraparlamentaria en tanto corriente que tuvo su origen a finales de los sesenta en Berkeley, parecería reproducirse hoy en los ya recurrentes movimientos de «protesta antiglobalización» que se han escenificado en ciudades como Porto Alegre, Seattle, Davos, Viena, Rotemburgo, Génova, Nueva York y Barcelona, expresiones extraparlamentarias³⁴ que, sorpresivamente, comparten y mantienen desde las

últimas tres décadas sus discrepancias en torno al rendimiento y resultados del sistema de dominación capitalista.

No se omita, por último, que cuando los partidos representados en la asamblea legislativa emplean derroteros de actuación política ajenos al parlamento, no tiene necesariamente que ser entendido como la pérdida de su condición política y la adquisición de un carácter *extraparlamentario*; antes bien, tienden a ser oposiciones institucionales y sociales al mismo tiempo, oposiciones parlamentarias, no parlamentarias o *extrainstitucionales* a la vez, instrumentos de democracia política y organizaciones de protesta de manera simultánea, entendiendo que para fortalecer sus posibilidades de éxito los partidos deciden irrumpir y acometer tanto desde las instituciones del régimen como apoyados por sus referentes sociales o electorales. Ello, con independencia de que sus métodos y estrategias al exterior de los legislativos se caractericen por ser pacíficos o legales, lo que les otorgará o no su calidad de oposición responsable y constitucional. Así pues, aun cuando la literatura ha aceptado la noción *extraparlamentaria* como la acción que los partidos y sus grupos en los parlamentos desarrollan al margen de éstos, es más propio referirse a esta clase de oposiciones y procedimientos como *no parlamentarios*, si se entiende que políticos y legisladores pueden estrechar sus vínculos con los grupos anti-globalización, feministas o ecologistas (*extraparlamentarios*), con sindicatos o líderes empresariales (*oposición social*) o con grupos violentos o pacíficos que pretenden modificar las bases del régimen o el sistema político (*antisistema*).

¹ Tres recientes aportaciones bibliográficas consideradas ya una referencia obligada sobre el estudio de los movimientos sociales, pueden consultarse en Mario Diani y Donatella della Porta (1999): *Social movements: an introduction*, Malden, Mass.: Blackwell; Sydney Tarrow (1998): *Power in movement social. Social movements and contentious politics*, Cambridge: CUP; Doug MacAdam, J. D. McCarthy y M. Zald ([ed.] 1996): *Comparative perspectives on social movements*, Cambridge: Cambridge University Press. Tengo en cuenta que las manifestaciones «postmaterialistas» de los años sesenta acontecidas en las sociedades avanzadas, promovieron una corriente de investigación sobre los «nuevos movimientos sociales», algunas de cuyas expresiones se habrán de abordar, sin ser profundizadas, en el presente apartado. Si se tiene interés sobre el debate que dio pie a esta línea de pensamiento, así como las hipótesis sobre el origen de estas manifestaciones y la posición adoptada por las diversas escuelas, revítese, además de los textos ya citados, Claus Offe (1984): *Contradictions of the Welfare State*, Boston, Mass.: MIT Press; Alain Touraine (1981): *The voice and the eye: an analysis of social movements*, Cambridge: CUP; Ronald Inglehart (1977): *The silent revolution*, Princeton: PUP o Jürgen Habermas (1975): *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon.

² Estas etapas son las de crisis o liberalización. Descarto la presencia de movimientos de protesta en los «régimenes totalitarios» ya que entre sus características sobresale la «falta de pluralismo político, económico o social al interior del Estado», al tiempo que las «fuentes preexistentes de pluralidad han sido eliminadas o sistemáticamente reprimidas» (Linz y Stepan, 1996: 42; Wiatr y Przeworski, 1966: 230). Por otra parte, aunque en los denominados sistemas *post-totalitarios* prevalecen formas de pluralismo institucional y social mucho más complejas que en los totalitarios –y que de incrementarse pueden vulnerar o promover el surgimiento de una oposición democrática–, no resulta claro si éstas pueden ser visibles en vías o foros públicos. Supongo que al

igual que en los autoritarismos, debería ser considerado el nivel de fortaleza del régimen con el objeto de valorar su capacidad de castigar grupos aislados de protesta o, en todo caso, tolerar sus actividades. Los diseñadores de esta categoría (Linz y Stepan, 1996: 42-51) señalaron que en el periodo de madurez de los regímenes post-totalitarios, los líderes de la oposición «[...] podían generar seguidores sustanciales y crear organizaciones duraderas de disenso en la sociedad civil», mientras que «[...] en momentos de crisis un régimen post-totalitario consolidado tendería a presenciar una oposición democrática con un potencial mucho mayor que la que puede ser capaz de formarse en un régimen totalitario».

³ Para el caso de Italia, Pridham (1987: 193 y 201) consideró a «la mafia» y las «agencias financieras secretas» como grupos de *cripto-presión*, que se destacaron además por sus «vínculos con algunos partidos políticos».

⁴ En las democracias, la iglesia ha promovido acciones contra el régimen y contra políticas específicas del gobierno, fundamentalmente sobre medidas que legalizan prácticas como el aborto y el divorcio. En los sistemas autoritarios han desarrollado posiciones ambivalentes, ya sea como miembros de la coalición dominante del régimen, o bien, como defensores de los derechos humanos, promoviendo una mayor libertad política y en favor de que gobiernos democráticos sean instaurados (Johnston y Figa, 1988: 42).

⁵ Un ejemplo reciente de coalición opositora no parlamentaria entre dos grupos sociales históricamente antagónicos, empresarios y sindicatos, fue el que aconteció en Venezuela a finales de 2001 contra algunas políticas de gobierno del presidente Hugo Rafael Chávez Frías. La raíz de esta alianza tuvo lugar tras haber sido promulgados 49 decretos-ley que eludieron el debate parlamentario y en el que se modificaban aspectos esenciales de la actividad económica, administrativa y productiva del país, tales como las relaciones en la propiedad de la tierra y la extracción petrolífera. Estas medidas –las reformas a leyes del Desarrollo Agrario, los Hidrocarburos y las Zonas Costeras– provocaron la oposición de la minoría parlamentaria y de los empresarios, a la que más tarde se sumó buena parte del sindicalismo independiente con las consecuentes movilizaciones, huelgas e intentos de parálisis económica y legislativa; lo anterior, bajo el contexto de un país formalmente democrático y representativo. La constante crítica de algunos medios de comunicación, las celebraciones de huelgas generales y de protesta en todo el país –secundadas por algunos sectores de las fuerzas armadas–, así como los hechos de violencia en la capital venezolana, derivarían en los problemas políticos del 12 de abril de 2002, y que persisten hasta hoy.

⁶ Por ejemplo, el movimiento que desarrolló en Italia la *Legha Nord* contra los partidos políticos tradicionales y el centralismo, defendiendo una confederación de regiones autónomas para el Estado Italiano o la recuperación del patrimonio económico, cultural y lingüístico de la región de Lombarda, entre otros. Tales demandas constituyeron su primer programa político y reivindicativo en 1982, que posteriormente defendieron como *Legha Lombarda* fuerza política en las elecciones administrativas y regionales de mayo de 1990 (Galli, 1992: 26-35).

⁷ Zucchini (1994 [1976]: 1081) estableció en una misma línea conceptual a la *oposición extrasistema* y la *extraparlamentaria*, citando el caso de las minorías negras en los Estados Unidos que se vieron obligadas a pugnar por «la construcción de un modelo nuevo (de sociedad y de sistema político) respecto de todos los existentes». El autor definió a las oposiciones *extrasistemas* como aquellas que pretenden «llevar nuevamente las normas del sistema político a la interpretación que el grupo hace de las normas generales del mismo sistema y considera aquellas aplicadas como desviaciones no correspondientes a las originarias». Tomando como válida esta semejanza, Sartori (1980 [1976]: 169 y 7n.) distinguió entre oposición antisistema y extrasistema en respuesta a una interpretación supuestamente equivocada de Tarrow: «un partido antisistema puede funcionar tanto desde dentro como desde fuera, mediante una sutil infiltración igual que mediante una obstrucción notable. El que actualmente los grandes partidos comunistas occidentales estén jugando su partida dentro del sistema y conforme a casi todas sus normas no modifica la prueba, que es la de si intentan conseguir y consiguen un impacto deslegitimador [...] Tarrow edifica su argumento sobre la base de que el PCI no es un *partido de devotos ni de combate*, quede también claro que en mi concepto de partido antisistema no se implica nada por el estilo. Ambos malentendidos son de lamentar». Sobre la oposición extraparlamentaria se trata a continuación.

⁸ Linz (1973: 215) afirmó que los estudiantes llegan a realizar actividades abiertas y disruptivas en las sociedades democráticas donde los partidos dominantes no han sido capaces de operar como un canal para las nuevas demandas, y las masas no pueden defender sus propios intereses, por ejemplo, la lucha por los derechos civiles y la oposición a la guerra de Vietnam en los Estados Unidos.

⁹ Sin representar una definición suficientemente elaborada, otro autor (Herrero, 1992: 251) empleó el término de *oposición social difusa*.

¹⁰ Si bien Cotarelo (1984: 265) dedicó un apartado a la oposición extraparlamentaria, propuso englobar «bajo el término genérico de oposición no parlamentaria» a todas aquellas que se distinguieran claramente de las que se desarrollan al margen de los legislativos.

¹¹ No se olvide que el surgimiento de las oposiciones extraparlamentarias coincide con el del movimiento hippie, con el que compartió algunas de sus banderas, tal como la de su rechazo a los principios de la sociedad capitalista.

¹² De los aquí mencionados, la preocupación por el medio ambiente es el tema que más se ha extendido y penetrado en los partidos políticos. Véase el análisis de Kolinsky (1987a: 329) para el caso alemán. Otras demandas como la condonación de deudas a países pobres no han sido acogidas por los partidos con intensidad suficiente.

¹³ Para el caso de Italia, uno de los ejemplos más interesantes fue reportado por Amyot (1987: 362-5). El Partido Radical, fundado por militantes disidentes de los partidos Liberal y Republicano, se constituyó en el principal promotor de *todas las nuevas causas*, desde el divorcio, el aborto, las libertades civiles, incluyendo la defensa del medio ambiente y los movimientos de paz. En 1976 este partido alcanzó por primera vez representación parlamentaria con cuatro asientos, ocho en 1979 y 11 en 1983.

¹⁴ Aunque Ramón Cotarelo (1984: 270-1) coincide con las causas y la fecha aproximada del surgimiento de la oposición extraparlamentaria difiere en cuanto al hecho detonante, atribuyéndolo más bien al gobierno de Gran Coalición que se construyó en Alemania entre 1966 y 1969, así como a la oposición que se generó con respecto a «las nuevas formas de manipulación tecnológica» y «la eficacia y legitimidad del sistema liberal democrático y parlamentario». Esta opinión ya había sido suscrita por Giulj (1981: 493), pero respecto al surgimiento de la oposición extraparlamentaria sólo en Alemania, que se desarrolló a raíz de la desaparición del FDP como oposición extraparlamentaria tras su incorporación en el gobierno. Véase también Kolinsky (1987a: 322-3). De Vega (1970: 93) adjudicó al alemán Rudi Dutschke el término «oposición extraparlamentaria».

¹⁵ En sus orígenes puede observarse el carácter polivalente de las oposiciones extraparlamentarias, que se refleja en el tipo de demandas que eran formuladas y los objetivos que animaban el disenso. Inicialmente la crítica estaba dirigida contra el sistema capitalista y las instituciones democráticas, concretamente el parlamento.

¹⁶ La oposición extraparlamentaria rechazaba también a los partidos de inspiración marxista y clasista, cuya principal base electoral se constituía de obreros urbanos y rurales. En la opinión de los grupos de oposición extraparlamentaria, estos partidos, «habiéndose integrado en el sistema, perdieron su original espíritu de revolución genuina para seguir una línea reformista-burguesa, rechazando en los hechos su naturaleza clasista y proletaria» (Zucchini, 1994 [1976]: 1085).

¹⁷ Mansilla (1970: 173) lo refirió de esta manera: «El parlamento [...] ha ido evolucionando hasta convertirse en representante de los círculos dirigentes frente al pueblo bajo. Ello significa que el parlamento funciona como *instrumento de la publicación de la dominación*, como lugar de paso de los intereses, y como instrumento de la integración manipulada pacífica. La oposición radical se alza contra esta democracia parlamentaria y contra el liberalismo (corporativamente antiliberal), el cual ha creado el totalitarismo más flexible de la historia». Una apreciación similar en Cotarelo (1984: 270).

¹⁸ Véase el análisis que realiza Kolinsky (1987a: 335 y ss.) sobre el proceso de *parlamentarización* de los verdes en Alemania.

¹⁹ De alguna manera, esto se relaciona con la denominación empleada por Maravall (1985: 162) para referirse a las «dos almas» del PSOE, en su intento de combinar política parlamentaria e institucional con «estrategias extraparlamentarias» y de movilización de masas.

²⁰ Insisto en el término «post-moderno» a partir de la diferencia que elabora Gary Rodan (1996: 17 ss.) entre fenómenos *modernos* (movimientos sociales) y *post-modernos* (nuevos movimientos sociales); este autor siguió a su vez los estudios de Martin Shaw y Alan Scout. Por su parte, Eva Kolinsky (1987a: 319) sostiene que ambos tipos de oposición, la parlamentaria y la extraparlamentaria, «han existido desde que los parlamentos comenzaron a funcionar en el siglo XIX». Tales planteamientos, guardan relación con la idea que enseguida desarrollo sobre la existencia de oposición social predecesora de la «post-moderna» oposición extraparlamentaria.

²¹ Esta definición de «desobediencia civil» formulada por Cotarelo es similar a la planteada por Power (1972: 40): «la infracción pública, articulada y deliberada de las reglas del régimen, dirigida a cambiar las leyes o políticas de esta última, considerando los derechos de otros y persiguiendo dentro de la jurisdicción del Estado expandir y aplicar los valores de la democracia». Según Power (1972: 47), la valoración que conduce a los desobedientes civiles a cuestionar los actos ilícitos del régimen, más no su legitimidad, fue retomada de Michael Walzer (1968): «Civil disobedience and resistance», *Dissent* (15): 1, 2-15. Valga agregar que en opinión de Morlino (1976: 336) la desobediencia civil rechaza directa y explícitamente la observación de una norma o el respeto de ciertas instituciones, agregando que el disenso puede transformarse, en un segundo momento, en desobediencia civil. En todo caso, la desobediencia civil planteada en los términos de Power y Cotarelo, estaría identificada con la *protesta legal* según los términos de Morlino, «una forma de disenso que se mantiene en los límites del orden constitucional establecido [...] que constituye un verdadero y poderoso recurso político [...] y que al ponerse en práctica aspira a que la autoridad mejore las propias condiciones económicas y sociales».

²² Tomando en cuenta sus diferencias apreciables, recordemos que esta última se vincula con lo que Skilling (1973: 93) denominó «oposición específica (*specific opposition*)» para los regímenes comunistas.

²³ Conviene anotar que la oposición extraparlamentaria organiza campañas sobre problemas coyunturales: en contra de la guerra de Vietnam o la concentración de la prensa, son algunos de los ejemplos aportados por Mansilla (1970: 185-5).

²⁴ Esto aplica entre oposiciones parlamentarias y no parlamentarias. De la misma manera que interactúan los partidos en los parlamentos, sea a través de asuntos, pactos o gobiernos de coalición, así también los no parlamentarios pueden vincularse uniendo sus demandas en manifestaciones públicas, como las que pueden plantear los estudiantes que disienten de una ley de reforma universitaria o trabajadores despedidos de una siderúrgica con quienes se oponen a los resultados de la globalización.

²⁵ ¿Cómo clasificar a las revoluciones? ¿Son una forma de disenso, una modalidad de oposición no parlamentaria o un caso desviado de oposición extraparlamentaria? En caso de considerársele como una forma residual de cambio político, ¿estaría en la misma jerarquía conceptual que la transición? Es claro que la variedad de denominaciones aportadas por los autores generan también desacuerdos para clasificar y definir a las revoluciones. De hecho, las dificultades se encuentran en la forma de nominarlas: por ejemplo, a la oposición antisistema también se le conoce como «oposición de principio», «oposición estructural» y «oposición antirrégimen».

²⁶ Si bien Koopmans (1996: 28-30) confirmó la conexión entre los nuevos movimientos de protesta «postmaterialista» de los años sesenta y el incremento en las formas de participación política «poco convencional» y de movilización extraparlamentarias, cobra importancia aquí su definición sobre *participación política poco convencional*: «aquellas formas de protesta política y movilización ciudadana en las calles, abarcando desde formas moderadas, tales como demostraciones, hasta expresiones de militancia en la forma de violencia política».

²⁷ Consúltase definición en el primer apartado de este capítulo: 1.1. *El lugar de la oposición política en las democracias..*

²⁸ Recordemos que oposición desleal (Linz) y antisistema (Sartori) son términos aproximados. Analizando el criterio de partido u oposición «desleal» propuesto por Linz, y utilizado previamente por Hirschman para otros fines, Leonardo Morlino (1985 [1980]: 201, n.46) concluyó que si lealtad estaba relacionada con legitimidad, «el partido desleal era aquél cuya actividad estaba dedicada a deslegitimar el régimen».

²⁹ Véase apartado 1.2.2. *Aproximación teórica a las oposiciones en los regímenes autoritarios y una revisión de su actividad durante la España de Franco.*

³⁰ Esta palabra se transcribe tal cual del texto, pero no se encontró significado en español ni inglés.

³¹ Si bien los autores no lo señalan así, es probable que esta clasificación esté sustentada en la propuesta teórica de Lipset y Rokkan (1967: 9-13) relativa a las dimensiones de *fracturas* (cleavages) y *alianzas* para comparar sistemas de partidos políticos y movimientos sociales. En el eje de las X (*a-i*), se establecen las oposiciones por intereses específicos y oposiciones ideológicas, mientras que en el de las Y (*g-l*), se incorporan las oposiciones nacionales y oposiciones regionales, al tiempo que para ambos aplica la dimensión *consumidores externos e internos*.

³² Me inclino por excluir al PCE de la denominación de partido antisistema. Aun cuando contribuyó a la instauración y la consolidación del sistema democrático, ¿se le podría circunscribir como *desleal*? ¿Se omitirían acaso sus muestras de «moderación desconcertante para los más radicales de sus militantes» porque ofreció «más concesiones de las necesarias» durante la transición (Santamaría, 1982: 401)? Si al Partido Comunista Italiano se le catalogó como una oposición antisistema que «trabajaba con y dentro del sistema» (Tosi, 1971: 153), ¿no podría decirse lo menos con respecto al PCE?

³³ Recordemos que en su origen ETA rechazaba participar y externar su oposición a través de los partidos políticos. De acuerdo con Carr y Fusi (1979: 211), ETA fue consecuencia de la reacción de miembros de la juventud del histórico e ilegal PNV contra la pasividad y la moderación de éste, y contra la patente crisis de los sentimientos nacionalistas vascos.

³⁴ Hasta la primera mitad de 2002, el más activo y sobresaliente grupo *antiglobalización* (o de acuerdo a éstos, «partidarios de otra globalización») a nivel mundial era ATTAC. Este grupo surgió en 1998 defendiendo la imposición de tasas a los movimientos financieros de especulación, a favor del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, entre otros. Sobre el discurso y fundamentos de los movimientos antiglobalización, véase el artículo de Jackie Smith (2001): «Behind the anti-globalization label», *Dissent* (fall), New York: Foundation for the Study of Independent Social Ideas, 14-8. Respecto a la relación movimientos sociales y globalización, además de algunas de las referencias citadas en la primera nota al pie de página de este trabajo, véase Donatella della Porta e Hanspeter Kriesi (1998): «Movimiento sociali e globalizzazione», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, (XXVIII): 3, Bologna: il Mulino, 451-82.

1.2.2. Aproximación teórica a las oposiciones en los regímenes autoritarios y una revisión de su actividad durante la España de Franco

Con relación a la segunda vertiente de análisis sobre la oposición, la Ciencia Política parece encontrarse en desventaja temporal y productiva si se compara con los rendimientos del enfoque histórico y sociológico, registrándose un primer trabajo seminal hacia principios de los setenta con la antología de Leonard Schapiro (1972), en la que se examinó, desde una pretensión sistemática, el contexto de la oposición en los países del antiguo bloque soviético. Si bien es cierto que las reglas que caracterizaron al juego político en los países de la Europa comunista no estaban estrictamente correspondidas con la clasificación de regímenes autoritarios¹, la relevancia de cada uno de estos artículos, de publicación original en *Government and Opposition*, era que por vez primera reparaban en la importancia de la oposición para las sociedades políticas en las que su actividad no era «autorizada», al tiempo que pretendían contribuir al estudio comparativo de su realidad a través de la incorporación de este nuevo elemento (Schapiro, 1972: 1)². De los 15 artículos que constituyen el libro, el editor distinguió que hacia finales de los años sesenta tenían cabida en la antigua Unión Soviética y los países de su entorno cinco clases de disenso, los cuales no eran necesariamente permanentes y sí por tanto intercambiables: i) aquél que realizaban los *contrarrevolucionarios*, denominados así porque conspiraban o encabezaban revueltas políticas y de rechazo hacia el conjunto del sistema comunista y su dominación, lo que obligaba a los opositores comunistas a operar en secreto ante el riesgo de ser detenidos; el autor destacó los ejemplos de quienes organizaron la revolución húngara de 1956 y la Checoslovaca en 1967-68; ii) la segunda categoría, designada *lucha por el poder*, se daba con el desplazamiento de un líder por otro o una administración por otra, y se establecía pacíficamente entre los miembros de los partidos comunistas; para el caso concreto de la ex URSS, esta forma de oposición tuvo cabida al interior del Politburó –aunque ya Duverger (1951: 439-40) había señalado que en los sistemas de partido único esta era la única forma de oposición– ; iii) los *disidentes a-políticos* definían la tercera forma de actividad opositora y se caracterizaban por hacer valer las garantías jurídicas de los ciudadanos, criticar libremente los actos ilegales del gobierno o los abusos de autoridad, así como demandar que fueran observados los derechos civiles que estaban consagrados en los códigos legales y las constituciones. Generalmente los disidentes a-políticos no promovían el derrumbamiento del régimen ni la sustitución de un gobierno por otro, siendo Checoslovaquia de nuevo la referencia más importante; iv) con notables diferencias respecto a los existentes en los regímenes democráticos, los denominados grupos de *presión e interés* constituían la cuarta

forma de disenso y entre ellos destacaban precisamente los disidentes a-políticos y los judíos soviéticos sionistas; mientras que v) los *pragmáticos disidentes*, representaban la última categoría y era la ejercida por científicos, técnicos y expertos de todas las áreas, quienes a través de la presión y la resistencia demandaban mayor eficiencia y racionalidad, aunque no libertad política ni legalidad. Schapiro observó las dificultades que atravesaban estos activistas para constituirse en opciones políticas independientes, no obstante sugirió profundizar en el estudio de la oposición como factor de importancia en el cambio de las sociedades bajo el dominio del comunismo³. Desde esta perspectiva, un claro punto de distinción que conviene traer a estas líneas es que mientras los disidentes en los países democráticos pueden constituirse en fuerzas políticas para alcanzar representación parlamentaria y gubernamental, las condiciones que atravesaron los disidentes en los países comunistas, como actualmente les ocurre a otros grupos disidentes de países del Asia, Medio Oriente y África continental, son sus serias dificultades, por no decir su casi imposibilidad, para organizarse en oposición política crítica y alternativa.

Un año más tarde, con ensayos inéditos y desde una perspectiva comparada, vería la luz el texto coordinado por Robert Dahl ([ed.] 1973)⁴ en torno a la oposición en algunas naciones no democráticas, sobresaliendo el artículo de Linz (1973: 171-260) para la España franquista tanto por su «profundización teórica en la problemática de la oposición» (Pasquino, 1971: 427), como por representar éste un «caso decisivo» para la formulación conceptual sobre los «régmenes autoritarios» (Coller, 2000: 39-40)⁵. Con vigencia hasta nuestros días (Linz y Stepan, 1996: 38-9, 44-5), la categoría de régimen autoritario es definida como un «sistema político de pluralismo político limitado y no responsable, que carece de ideología elaborada y orientadora, aunque con una mentalidad distintiva; no se le caracteriza por llevar a cabo una movilización política intensiva o extensiva, salvo en algunos puntos de su desarrollo, y un líder, u ocasionalmente un grupo reducido, ejercita el poder dentro de límites poco definidos, aunque predecibles»⁶. En el fondo, estas iniciativas de conceptualización habrían de dar a la Ciencia Política una orientación diferenciada respecto de otras disciplinas sociales, al subrayar elementos estructurales y de carácter sistemático y comparado sobre la base de un método que ha tratado de armonizar explicación con inferencia descriptiva. Como ejemplo precedente podemos señalar aquél que, con el impulso de Dahl (1971, [ed.] 1973), abordaría el estudio de las oposiciones con referencia al grado de disenso que los regímenes están dispuestos a tolerar o mantener silenciados, detectando tanto las oportunidades que se garantizan a los disidentes para participar en el debate público, la organización o la

representación de las preferencias políticas, así como la cantidad y calidad de la democratización⁷. Otros estudios sobre el papel de la oposición bajo condiciones políticas en las que no son toleradas sus manifestaciones se pueden encontrar en McLennan ([ed.] 1973: 27-44); Ferrando Badía (1973: 212-28); Kroef (1978-79); Jacobs (1981); Clarín (1981); Cotarelo (1984); Huntington (1994 [1991]), Rodan ([ed.] 1996) y Gause (2000)⁸.

Los profesores Ionescu y Madariaga (1977 [1968]: 163) sugirieron que los estados que no pudieran ser denominados «constitucional-pluralistas» se agruparan en la amplia categoría de «Estados sin oposición», bajo el razonamiento de que en ellos la oposición política no funcionaba plenamente ni se encontraba por tanto institucionalizada. Sobre esta misma vertiente, Ramón G. Cotarelo (1984: 266-7) consideró «impropio» aplicar el término «oposición» para aquellos movimientos de discrepancia que tenían cabida en los regímenes no democráticos⁹, argumentando que si se adquiría este calificativo era porque los disidentes, o bien habían sido absorbidos por el sistema y debían someterse a una «obediencia tan abyecta como la del resto de los grupos en el parlamento», o bien porque lograron alcanzar su calidad de oposición parlamentaria y el país había hecho de la democracia su forma de gobierno. A partir de estas consideraciones, el autor prefirió emplear el término «resistencia» para referirse a aquellas formas de disentimiento en el marco de un sistema político de dictadura, que se caracterizan, en esencia, por no respetar los derechos fundamentales, reconocer a la oposición, ni elegir a los gobiernos por procedimientos democráticos¹⁰. Pero Cotarelo no consideró aquellas oposiciones que maniobrando dentro de las estructuras y las reglas autoritarias, conservaban su independencia y su rechazo recurrente al régimen político, al tiempo que por carecer de recursos económicos e institucionales, o no representar un peligro para las elites políticas, les era permitido continuar su actividad.

A lo anterior se podría agregar que *oposición* en los sistemas comunistas (en vez de disidencia) se encontraría referida al conjunto de actividades que pone en cuestión el orden político y social existente, incluso cuando aquellas proclaman que son *no políticas* o que no aspiran al poder (Claudín, 1981: 6). Se acepte o no el apelativo de oposición, lo importante es comprender que aun cuando esos opositores desarrollaran con ciertas libertades una contestación política, pretendieran derrocar al régimen y ser opción gubernativa bajo condiciones previsibles de democracia, no estaban representando una oposición institucionalizada, esto es, estructurada, permanente y durable, en virtud de su incapacidad para cuestionar, controlar y limitar la acción de los gobernantes desde las instituciones¹¹, ni

muchos menos promover y defender abiertamente el programa de gobierno que en un momento dado aspiraban instrumentar. Es claro, además, que «en ninguna democracia los gobiernos le dicen a la oposición cómo debe ser»¹² y qué posturas debería defender o representar, situación que contrariamente resulta ser más o menos observable en algunos sistemas autoritarios donde a cierta clase de opositores políticos no sólo se les tolera sino que se les impulsa para dotar al régimen de legitimidad.

Es ampliamente aceptado entre los teóricos del cambio político que en los regímenes no democráticos, y de forma especial en los autoritarios, la actividad de la oposición responde en buena medida al nivel de consistencia que comporte el bloque gobernante, así como que proyectos políticos alternativos y colectivos puedan o no ser organizados: por lo demás, estos factores son considerados sustanciales para aproximar la salud del régimen o la intensidad de su deterioro. A partir de ello el bloque autoritario podrá optar, casi siempre de forma selectiva aunque también simultánea, por la exclusión total de los oponentes políticos a través de la represión institucional o la disolución física, u ofreciéndoles incentivos para convertirlos, cooptarlos o «encapsularlos» (Russo, 1990: 67). Debe ser distinguido, de manera adicional, que en este tipo de regímenes no todas las oposiciones resultan toleradas ni tampoco todas perseguidas, lo que tiene su explicación en el grado de amenaza que la disidencia puede representar (Blondel, 1997: 483), o el precio que implicaría para el régimen o los que gobiernan reprimir las expresiones de contestación. Si nos centramos en las «*oposiciones*» que aspiran a un cambio político¹³ y desagregamos los ambientes diversos y extremos en los que éstas tienden a operar (totalitarismos y sultanismos puros), la correspondencia contexto-oposición podría ser sistematizada de la manera siguiente:

- 1) aquellos sistemas autoritarios que no aceptan expresiones de disenso y alternativa política, obligando a los partidos u organizaciones de esta naturaleza a operar en la clandestinidad;
- 2) los regímenes que toleran o *semi-toleran* manifestaciones de descontento y oposición, aunque no la posibilidad de que dichas voces se vean representadas en cargos públicos municipales, regionales o en la cámara legislativa del régimen, y
- 3) aquellos sistemas que, sin eliminar el control autoritario, consienten la contestación pública y la oposición a través de los partidos, a los que incluso se les permite una minúscula representación en el parlamento sin que suponga lesionar la estructura y el equilibrio del régimen¹⁴.

a) Aplicación de criterios al caso de España

Estos criterios serán ejemplificados para la España de Franco, donde la principal fuente de disenso político estuvo representada por el Partido Comunista Español (Bell, 1983: 68 Nash, 1983: 33). Dicha actividad al interior del territorio se desarrolló con las limitaciones propias de una contestación no permitida, que costó sangre, encarcelamiento, persecución y exilio. Con los problemas insitos de la clandestinidad, el PCE logró ser la formación más disciplinada y numerosa de la oposición (Soto Carmona, 1998: 29); la más unida y con la mayor imagen operativa (Morodo, 1984: 135); la que no tenía rival (Aróstegui, 1999: 275); la fuerza política más activa y eficiente para recuperar la democracia (Vilar, 1990: 34), la más temida por el régimen (Powell, 2001: 58) y la que sufrió la más intensa contestación represiva¹⁵. Al producirse la muerte del Caudillo, el PCE era el único partido que contaba con una organización implantada por toda España, tanto territorial como profesionalmente (Gangas, 1995: 168)¹⁶, al tiempo que disponía de «una efectiva capacidad de movilización susceptible de ser empleada de forma adecuada para sostener un programa de gobierno» (Huneeus, 1982: 269). De hecho, cuando el PCE salió de la clandestinidad¹⁷, contaba con aproximadamente 200 mil activistas, un apreciable respaldo intelectual, apoyos entre las clases profesionales, una amplia organización sindical y de base, así como el prestigio surgido de su lucha contra Franco (Bell, 1983: 68). Algunos autores (Morodo, 1984: 135) consideran excesivamente esquemático y simplificador tratar a los comunistas como «partido-guía», como «partido exclusivo de la resistencia al franquismo o como partido que no ha sufrido cambios estratégicos en todo este periodo».

Hubo otros movimientos políticos clandestinos en suelo español, tal como el que llevó a cabo la *Alianza Nacional de Fuerzas Democráticas* (ANFD) fundada en octubre de 1944 por republicanos, socialistas, anarquistas, catalanistas, galleguistas, monárquicos liberales y representantes de Don Juan de Borbón, a los que posteriormente, en 1946, se habrían de sumar los comunistas (Tusell, 1977: 89 ss., Vilar 1990: 29)¹⁸. No menos importantes resultaron los intentos de la llamada *Asamblea de Catalunya*, la que según el historiador Seco Serrano (1978: 38n.), ya hacia noviembre de 1971, aun en plena clandestinidad, había articulado un pacto de convergencia para las diversas fuerzas de oposición democrática al régimen de Franco en esa región de España, y cuyos cuatro puntos serían el «antecedente innegable» de los acuerdos que habría de defender la *Platajunta* en marzo de 1976: a) amnistía general para presos y exiliados políticos; b) derecho de reunión, expresión, asociación, manifestación y huelga; c) restablecimiento provisional de las instituciones y del

derecho de autodeterminación, y d) acción coordinada de todos los pueblos peninsulares en la lucha democrática.

En cierto periodo del pasado autoritario, otras organizaciones políticas, si bien escasamente articuladas, llevaron a cabo reuniones y actividades semi-clandestinas, tal como fue el caso del Partido Socialista del Interior (PSI). Esta fuerza política, surgida en 1968 y fundada por el Catedrático Universitario Enrique Tierno Galván, nació para llenar el vacío del PSOE en el interior de España, manifestando su apoyo a Comisiones Obreras, propugnando un régimen político surgido de la voluntad libre del pueblo, garante de derechos y libertades políticas y sociales, proponiendo la integración de España en una Europa socialista y democrática, así como que entre Estado e Iglesia se instrumentara una clara separación (Rubio, 1996: 99-100). Como toda agrupación política durante el franquismo, la actividad de este partido, que hacia la mitad de los setenta se denominaría Partido Socialista Popular (1974), consistiría básicamente en la elaboración de un programa socialista, en el desarrollo limitado de estrategias semi-abiertas y la búsqueda de una estructura de representación nacional: todo ello con escaso éxito e impacto minúsculo. Con todo, alguna autora ha señalado que el PSI/PSP nació como corriente testimonial de protesta, se fue consolidando como grupo, y llegó a conformarse más tarde como partido político de ideología socialista (Rubio, 1996: 268). Sus acciones gravitaron alrededor de Tierno Galván y el secretario general de ese partido, Raúl Morodo, permitiendo al PSI/PSP una clara flexibilidad que derivó en la carencia de arraigo y solidez organizativa. En julio de 1974 este partido se habría de incorporar en la Junta Democrática, cuyo papel principal consistiría en ser moderador del PCE, ya que «la importancia que creían tener los comunistas le confería a veces un protagonismo que lo llevaba, a sus propios ojos y en ocasiones ante los demás, en el único». En suma, debe reiterarse que durante el franquismo, con independencia de su ilicitud, los partidos estuvieron lo suficientemente restringidos como para afectar de forma estructural al régimen¹⁹.

Comparado con el PCE y el PSP, el PSOE todavía se encontraba hacia 1975 en el momento de mayor debilidad organizativa (Mateos, 1996: 222 ss.)²⁰, ello a pesar de las actividades internas que desde 1970 González y otros destinaron para su rearticulación²¹. Teniendo en cuenta el contexto de semi-existencia de los partidos, y más aún de quienes en lo posterior habrían de gobernar a España durante más de una década, decidí elegir al PSOE con el objeto de ilustrar la aplicación de los tres criterios o presupuestos teóricos atrás señalados,

intentando distinguir de qué modo estuvo condicionado su activismo en España –tanto como partido y organización opositora– durante las diferentes etapas en que el Centinela de Occidente dominó²².

Por lo que se refiere al primer presupuesto, José María Maravall (1985: 164; 1994: 12) registró que dada la limitada capacidad que tuvo este partido para llevar a cabo una actividad clandestina –a la que por supuesto, los socialistas habían sido orillados a ejercer–, fueron arrestadas entre el final de la guerra civil y hasta 1957 siete Comisiones Ejecutivas²³, calculando que entre 1941 y 1969 el régimen detuvo a más de mil miembros; esto nos ayuda a entender por qué «el partido decidió trasladar su dirección al exilio», con el que emigraron, según Powell (1995: 358), alrededor de 10 mil militantes²⁴. A partir de estas condiciones no debe sorprendernos que el PSOE y sus estructuras organizativas además de definirse por su dispersión, fragmentación y estancamiento, desaparecieran prácticamente del mapa político español durante dos décadas (Gangas, 1995: 124 y 133; Méndez Lago, 2000: 51)²⁵. Podemos decir que durante buena parte de su persistencia, el régimen implantado por quien fuera Caudillo de España se comportó inflexible contra toda forma de disenso público, pese a la «actitud ladinamente *liberalizadora* del régimen». El objetivo de depurar todo «atisbo de República» en los años posteriores a la guerra civil (Juliá, 1999: 146-8), podría hacernos suponer que, en comparación con la segunda mitad de la dictadura, la primera representó el periodo de mayor actividad represiva, la que según Tusell (1990, I: 18), si se excluye lo ocurrido en Rusia posterior a 1917, y la Alemania Nazi o la Italia fascista, «no ha habido posible parangón con nada sucedido en Europa durante la totalidad del siglo XX»²⁶. En el curso de esta fase, el franquismo no sólo abolió los partidos y las asociaciones políticas (con excepción del Movimiento Nacional), las organizaciones sindicales (salvo el sindicato vertical controlado por el Estado), así como el parlamento y las elecciones²⁷, sino que la persecución y detención a gran escala de los disidentes políticos y, en algunos casos, su liquidación, hicieron del régimen su estrategia distintiva. Esto explica en buena medida porque a principios de los años cincuenta la oposición democrática al franquismo se encontraba literalmente pulverizada (Santamaría, 1982: 378)²⁸.

A raíz del cambio de liderazgo del PSOE en el Congreso de Suresnes (1974) se podría ejemplificar la segunda correspondencia entre autoritarismo y oposición política²⁹. Es en el transcurso de esta etapa, que coincide con los últimos años de la dictadura, que el Partido Socialista Obrero Español comenzó a superar el carácter disperso y esquemático que le había

caracterizado en los años de la clandestinidad precedente, trasladando la directiva del exilio, extendiendo gradualmente por toda España su estructura organizativa e intensificando los esfuerzos por entrar en contacto con el conjunto de grupos activos en las distintas provincias del país (Gangas, 1999: 134; Méndez Lago, 2000: 56; Powell, 2001: 62-3). Tengo en cuenta que el proceso de recomposición de este partido tiene su más claro antecedente en los contactos que se establecieron entre el grupo andaluz encabezado por Felipe González y sus homólogos vascos y asturianos tras la reunión socialista de Toulouse en julio de 1970, un «triángulo» que habría de convertirse en «la base de la reorganización del PSOE»: a partir de 1970, González recorrería el territorio recogiendo dinero para huelgas obreras, rearmando las células socialistas y activándolas en cada una de las regiones (Maravall, 1985: 170)³⁰. Considerando la naturaleza ilegal de los partidos, destacaría en julio de 1975 la participación del PSOE en la Plataforma de Convergencia Democrática a la que se habían integrado UGT, Izquierda Democrática Cristiana (Joaquín Ruiz-Giménez), Unión Social Demócrata Española (Dionisio Ridruejo), PNV y otros partidos nacionalistas y regionales, con el propósito de concentrar a la oposición antifranquista en un frente único, multiplicar las posibilidades de movilización contra el régimen y generar «una alternativa con credibilidad» (Molinero e Ysás, 1999: 239-40; Maravall y Santamaría, 1985: 89; Powell, 2001: 63)³¹. En marzo de 1976, después de un prolongado diálogo entre las diversas formaciones políticas, habría de fundarse la Coordinación Democrática a través de la fusión de la Plataforma y la Junta Democrática, esta última bajo el impulso del PCE³², dando pie al acercamiento entre opositores de diversas tendencias, así como a una forma de contactos personales y negociaciones fluidas que se extenderían a toda la etapa de transición y el periodo constituyente (Gangas, 1995: 137-38, 138n.)³³.

Si se aspira a diferenciar entre la primera (1939-1955) y la segunda (1956-1977) mitad del franquismo, debería ser observado, como ejemplos de nuestras dos «correspondencias» iniciales, el grado de tolerancia que el régimen era capaz de aceptar o, si se prefiere, la intensidad de represión que las autoridades en uno y otro periodo estaban dispuestas a ejercer sobre los grupos opositores activos al interior del territorio. No debe ignorarse, sin embargo, que todavía durante los dos primeros meses de 1974 habían sido arrestados alrededor de 150 miembros tanto de ETA como de organizaciones obreras y grupos de izquierda, mientras que el 2 de marzo de ese año, pese al clamor internacional, las protestas de la CEE, el Parlamento Europeo, el Vaticano, así como de diversos jefes de gobierno, fueron ejecutados Salvador Puig Antich y Heinz Chez por el supuesto asesinato de un policía (Preston, 1986: 85).

Otros datos no menos alarmantes, recopilados en este caso por Maravall (1985 [1982]: 23), fueron aquellos de que tan sólo en los meses de enero y febrero de 1974 se produjeron 24 mil 817 suspensiones de empleo y sueldo, así como 4 mil 379 despidos por razones políticas y sociales, mientras que entre 1968 y 1973 unos dos mil representantes obreros fueron cesados; el autor añadió que en ese mismo periodo se declararon tres estados de excepción. Tomando en cuenta el carácter selectivo de las acciones represivas, considérese que el 29 de marzo de 1976, justo cuando el gobierno acababa de exponer sus propósitos de legalización de los partidos, fueron detenidos en Madrid varios líderes de la oposición de izquierda –Marcelino Camacho (CC OO), Nazario Aguado (PTE), Raúl Morodo (PSP), Antonio García Trevijano (independiente), Ramón Tamames y Juan Antonio Barden (comunistas)– quienes habían convocado a una rueda de prensa a efecto de dar a conocer el texto constitutivo de la Coordinación Democrática. De acuerdo a Preston (1986: 109), Manuel Fraga fue quien decidió el arresto de los líderes, «desoyendo los consejos del creciente campo liberal», a lo que Seco Serrano (1978: 50) suscribió que tal acción había significado «un nuevo *mazazo* tanto sobre las posibilidades reformistas del gobierno como sobre las expectativas de entendimiento con la oposición».

La información anterior resulta útil para ilustrar que entre la primera y la segunda mitad de la dictadura las cosas no se modificaron del todo, al tiempo que éste y otros sucesos sirvieron a la oposición democrática y una parte de la sociedad española comprobar «el carácter engañoso de la supuesta apertura promovida por Arias Navarro» (Molinero e Ysás, 1999: 230)³⁴. Algunos historiadores (Carr y Fusi, 1979: 257; Preston, 1978: 244; Payne, 1995: 73) han sostenido que en el curso de la segunda fase el régimen comenzó a mostrar una creciente tolerancia por algunos grupos de la oposición moderada –democristianos, liberales y socialdemócratas–, cuya composición, bastante fragmentada, tuvo «una incidencia real» en círculos periodísticos y profesionales madrileños, y los cuales, tras la muerte del general Franco, habrían de alinearse con los socialistas, comunistas y nacionalistas a fin de buscar mayores parcelas de libertad (Dorado y Varela, 1993: 254-4). Dentro de esta aparente tolerancia destacaron también los tímidos intentos liberalizadores de la Ley de Convenios Colectivos de 1958; aquella que en 1965 modificaba el artículo 222 del Código Penal por el que se admitían las huelgas de «carácter económico»; la Ley de Prensa de 1966 que relajaba algunos mecanismos de represión y censura política impuestos por el régimen desde su instauración en la segunda mitad de los treinta, así como la Ley Orgánica del Estado de 1966

que resultó insuficiente a las pretensiones de los aperturistas en el bloque gobernante³⁵. Con todo, es importante señalar, con Stanley G. Payne (1995: 73), que Franco «fue siempre autoritario, antidemocrático y antiparlamentario», manteniendo invariables sus principios de unidad y centralización, a lo que Preston (1978: 220) añadió que si bien con distintos grados de brutalidad, el régimen no habría de ceder nunca en su trato violento, ni vacilar en someter dura y rápidamente a quienes representaran una amenaza seria para su existencia. Un destino nada diferente enfrentaron los partidos políticos que de ningún modo perdieron su condición ilegal mientras duró el franquismo, permaneciendo así hasta abril de 1977 cuando finalmente a los comunistas les fue aceptado su registro.

Con relación al XXVII Congreso del PSOE que celebró en España en diciembre de 1976 es probable que no pueda ser ubicado dentro de la etapa del régimen autoritario, ello si se opta por situar el comienzo de la transición con el nombramiento de Suárez, o bien con la aprobación de la Ley para la Reforma Política, el referéndum de diciembre de 1976 o las elecciones de junio del siguiente año³⁶. Es claro considerar, sin embargo, que cuando este Congreso tuvo lugar en Madrid la línea dura de la coalición franquista y el resto de los procuradores en las Cortes españolas habían aprobado ya, el 18 de noviembre de 1976, el proyecto de Ley para la Reforma Política³⁷ por el que se proponía que esa elite abandonara el poder, los partidos pudieran competir en elecciones libres, directas y secretas, y se construyeran de este modo los cimientos de la democratización. También la reunión que el 4 de septiembre de 1976 tuvieron en el hotel Eurobuilding de la capital española todos los partidos de la oposición, a los efectos de reiterar el acuerdo político de ruptura democrática con el régimen anterior y rechazar cualquier proyecto presentado por la elite autoritaria (Aróstegui, 1999: 269), se enfrentaría al hecho de precisar su ubicación a partir de la fecha que se atribuya al comienzo de la transición política. Un hecho que mostró cierto grado de «aflojamiento» del régimen autoritario, previamente al nombramiento de Adolfo Suárez, fue la celebración del 30º Congreso Nacional de UGT el 15 de abril de 1976 en Madrid, el primer Congreso legal de este sindicato desde los tiempos de la República. Esto se explica en parte por la presencia en el gobierno de Carlos Arias Navarro, del Ministro del Interior Manuel Fraga Iribarne, a quien no obstante, como se ha visto, se le caracterizaba por su estrategia de tolerancia selectiva, distinguiendo entre oposición «ilegal legalizable» de oposición «ilegal no legalizable» (Powell, 2001: 155-6).

Finalmente, el tercer contexto teórico parece no advertirse ni durante el tiempo que

gobernó quien se dijo «responsable ante Dios y la Historia», ni durante la presidencia de sus sucesores Carrero Blanco y Arias Navarro. Cuando los partidos democráticos tuvieron acceso nuevamente al parlamento en la segunda mitad de 1977, el país se encontraba en un periodo de transición que pretendía dejar atrás el entramado autoritario, y donde las fuerzas políticas que habían sido perseguidas por el franquismo constituían ya un nada desdeñable 48 por 100 de los escaños de las Cortes Constituyentes³⁸. Estos factores, por tanto, no se acomodan a los criterios establecidos en la última de nuestras correspondencias (*sistemas que permiten a los opositores una minúscula representación en el parlamento sin que suponga lesionar la estructura y el equilibrio autoritario*)³⁹. Los regímenes autoritarios mexicano, brasileño y surcoreano al menos hasta el último tercio de los años ochenta, así como los de Bangladesh⁴⁰, Taiwan y Chile hacia principios de los noventa, parecen ajustarse de forma paradigmática a este presupuesto (cfr. G. Sartori, 1980 [1976]: 277-89)⁴¹. Queda claro que la característica distintiva entre este último y los dos anteriores contextos, fue que en los primeros la oposición no tuvo oportunidad de cristalizar bajo una forma de representación política e institucional, situación que alcanzó sólo después de junio de 1977 en pleno proceso de cambio político, y propiciando que en un lustro un partido de la oposición consiguiera ser gobierno. Finalmente, permítaseme anotar, por paradójico que pueda parecer, que estos tres escenarios pueden entrecruzarse y hacerse al mismo tiempo presentes. Ionescu y Madariaga (1977: 211) ofrecieron el ejemplo de los gobiernos de Salazar y Caetano en Portugal, donde la oposición aparecía sólo de modo intermitente en época de elecciones, mientras que el resto del tiempo su funcionamiento se veía obstaculizado por la falta de acceso a los medios de información y ante la total ausencia de prensa libre.

b) La oposición al franquismo: revisión, líneas de estudio y contribución opositora

El tema de la oposición bajo el franquismo ha sido ampliamente discutido por científicos nacionales y extranjeros, produciéndose destacadas contribuciones en las obras de Linz (1973), San Miguel (1974), Vilar (1976)⁴², Malerbe (1977); Preston (1978 [1976]); Tusell (1977), Maravall (1978; 1982), Heine (1983), Pollack y Grujel (1987)⁴³, Rubio (1996) y Soto Carmona (1998)⁴⁴, caracterizadas por su especificidad, sus diversos enfoques académicos y su calidad informativa y analítica⁴⁵. En virtud de su carácter exhaustivo, la multiplicidad de sus colaboraciones y su enfoque retrospectivo, debe citarse el trabajo historiográfico coordinado por Tusell, Alted y Mateos (1990), *La oposición al régimen de Franco*⁴⁶, en cuyos dos volúmenes, divididos en tres tomos, se analiza la trayectoria de organizaciones, grupos, plataformas políticas y sindicales de oposición al régimen franquista del interior de España

(incluso por regiones) y el exilio, así como la relación que establecieron éstos con las fuerzas y las instituciones autoritarias. Un fragmento de la reflexión introductoria de Tusell *et al.*, (1990, I: 17) resulta sumamente ilustrativa respecto a la importancia de examinar a la oposición en este específico periodo:

«...sencillamente, la Historia de España no tiene sentido prescindiendo de la oposición al régimen. Si la oposición fue impotente durante gran parte de la duración del régimen dictatorial, fue también persistente y el hecho de conectar con unas instituciones políticas que eran consideradas como modelo en Europa, con los medios culturales y con la propia modernización de la sociedad española le proporcionaban la sensación de ser el futuro mientras que el régimen era, por el contrario, el pasado [...] Considerar que, en realidad, la oposición tenía tan escasa importancia como el régimen afirmaba en público sería alterar tanto la realidad histórica como, por ejemplo, considerar que la prensa de 1955, por citar un ejemplo, describía con fidelidad la realidad española del momento».⁴⁷

Los trabajos aquí mencionados constituyen valiosos esfuerzos en lo que se refiere a la oposición democrática en un régimen autoritario. En el tratamiento de este tema, y por lo que toca a la Ciencia y la Sociología Política, probablemente entre los trabajos más sobresalientes se sitúen los de Linz (1973, también en 1975: 271 ss.) y Maravall (1978; 1985 [1982]), a los que se dedicará esta última parte del presente sub-apartado. Antes de ello, permítaseme señalar cuáles fueron los tres rasgos comunes de la oposición antifranquista, a saber: 1) multiplicidad de grupos, 2) dispersión de esfuerzos y 3) divergencias en tácticas y estrategias, todos ellos elementos que trataré de resaltar a lo largo de esta sección y la posterior (Rubio, 1996: 32). Como se indicó en líneas anteriores (1.2.1.), uno de los aportes más notables de Linz al estudio de las oposiciones fue su tipología para los regímenes autoritarios a partir del caso de la España franquista⁴⁸. Resulta notorio que en el diseño de Linz se aprecien ciertas limitaciones para explicar o clasificar a una forma de oposición que ha tenido cabida en los regímenes autoritarios y que el autor no abordó: me refiero a los opositores que tienen derecho a formar partidos políticos, alcanzar posiciones en los parlamentos y en administraciones locales, pero que no tienen posibilidades reales de competir, desafiar o, por emplear los términos de Dahl, «crear un peligro genuino al régimen» y sus gobernantes. Tal condición se encuentra íntimamente relacionada con el tercer presupuesto teórico *gobierno-opositores* tratado en líneas precedentes y que en España no se presentó (de ahí tal vez la razón por la que Linz no la haya considerado), escenario que en contraste pudo observarse en los autoritarismos de Brasil, México, Sudáfrica, Corea del Sur o Bangladesh, cuyos regímenes

aceptaron en sus estructuras (no sin imponer barreras y congelar su función) la permanencia de opositores políticos que contestaban la conducta del gobierno, participaban desigualmente en las elecciones, obtenían algunos cargos de representación y defendían la necesidad de instaurar mecanismos de competición abierta y transparente, ejerciendo además algunas de las diez funciones que según Linz (1989: 70-1) definen a los opositores leales a los sistemas democráticos.

Añádase a ello la opinión de Przeworski y coautores (2000: 32 ss.) respecto a los diferentes tipos de regímenes autoritarios que se presentan en las sociedades –también Sartori, 1980: 264 cuando afirma que los sistemas no competitivos difieren mucho entre sí–, y que a su vez fueron reagrupados en dictaduras «monolíticas» (sin partidos ni legislaturas), «divididas» (con la presencia de aquellos) y «burocracias de dictaduras institucionalizadas» (caracterizadas por poseer algunas reglas internas para la conducción del gobierno, la competencia del jefe del Ejecutivo con el legislativo y las leyes o normas generales). Si tomamos como base este razonamiento, entonces se puede deducir que existen tantas formas de oposición a los regímenes no democráticos, como subtipos de sistemas autoritarios hay en el mundo. En este sentido, lo más probable es que la propuesta teórica de Linz tenga que ser vista con propósitos más bien adaptativos y de orientación que con criterios rígidos y concluyentes, un instrumento teórico por el que se aspira acercar y dar luz sobre las oposiciones que intervienen en los regímenes autoritarios y a los que distintas configuraciones pueden ser ajustadas. No extrañe, pues, que en una de ellas, la que Linz precisamente utilizó para su formulación teórica, las oposiciones –o mejor dicho, las *semi-oposiciones* o *pseudo-oposiciones*–, no cumplieran su rol de crítica efectiva y de contrapropuesta al régimen, entorno que puede ser extrapolado a otros sistemas autoritarios donde aquellas han llegado incluso a ser financiadas y diseñadas desde el partido del régimen y las estructuras de autoridad.

El modelo español de oposiciones, de acuerdo a Linz, fue separado en «toleradas» y «perseguidas». También bajo la denominación «dentro del sistema», a las primeras prefirió no concederles el reconocimiento de oposición en sentido estricto, dado que sus funciones, no del todo excluidas, eran imperfectamente realizadas por los críticos y discrepantes a los gobiernos autoritarios aunque con una diferencia notable respecto de las que tienen cabida en los regímenes multipartidistas y constitucionales. Uno de los grupos incorporados en esta categoría fueron los miembros de la *semi-oposición*, es decir, aquellos que no alcanzaban

representación en el grupo gobernante pero que estaban dispuestos a participar en el poder sin *desafiar* al régimen. Al no encontrarse institucionalizada en la forma de partidos políticos (sino a través de asociaciones religiosas, culturales, educativas, etcétera), ni permitirse su legalización, esta clase de oposición no podía canalizar la competencia por el poder mediante elecciones periódicas. Linz sostuvo que una de las principales diferencias entre una semi-oposición en un régimen autoritario y una oposición en democracias era la ausencia de un potencial mecanismo de rendición de cuentas (*accountability*), organizado o no, hacia los electores. Baste agregar que la semi-oposición fue dividida en: 1) grupos que defienden diferentes énfasis sobre políticas; 2) disidentes dentro de la elite –que para el caso español estuvieron representados por tendencias tan variadas como los monárquicos, los activistas de la Escuela de Mandos de Juventudes, carlistas, democristianos conservadores y grupos de extrema derecha, y 3) disidentes inicialmente identificados con el sistema sin que formaran parte de la clase política –jóvenes estudiantes y profesionistas, etcétera.

En los autoritarismos algunos de estos opositores pueden desarrollar una actividad que al menos formalmente parece dirigirse contra el régimen y sus postulados, pero muchos de ellos aceptan ser cooptados o recompensados por la elite del gobierno, ante lo cual, «permaneciendo parcialmente fuera y parcialmente en el poder o incluso en el gobierno, dificulta que la semi-oposición se presente como alternativa política»: es por ello, desde la perspectiva de Linz, que la semi-oposición tiende a ser con frecuencia una *pseudo-oposición*. El toque que define a la pseudo-oposición, y su diferencia con el anterior tipo, está dado no sólo por su falta de alternativa –si se entiende que los semi-opositores pueden constituir un factor potencialmente peligroso para la supervivencia del régimen en caso de que pueda desarrollar de forma apta sus funciones– sino que al ser cooptada, el régimen tiende a funcionar como «una coalición permanente con eventuales equilibrios de poder». Interesante resulta la enumeración de sectores de semi-oposición y pseudo-oposición que estuvieron representados en las Cortes franquistas, las que mostraban ya, hacia la época en la que Linz redactó el artículo, animados y acalorados debates en el seno de sus comités, y en el que cierto número de iniciativas del gobierno habían sido congeladas, otras drásticamente modificadas y otras más habían tenido votos negativos y abstenciones en el Pleno, mientras que algunos procuradores incrementaron la discusión de temas embarazosos, provocando el ataque entre unos y otros dentro de la coalición del régimen⁴⁹. Los sectores estaban divididos de la siguiente forma: a) provenientes del gabinete; b) nombrados por Franco; c) nombrados por el Movimiento Nacional; d) miembros elegidos por el Movimiento Nacional; e) presidentes de

altos organismos del gobierno; f) rectores de universidades; g) representantes de instituciones culturales; h) representantes de organizaciones profesionales y cámaras de comercio; i) miembros sindicales; j) miembros de gobiernos locales; k) representantes de familias⁵⁰; l) otros (véase también Maurer, 1995: 30-41). Como dato adicional, sépase que hacia 1969 los procuradores pertenecientes al sindicato vertical, los provenientes de gobiernos locales y los elegidos por las familias representativas suponían el grueso de integrantes de las Cortes, alrededor de 66 por 100, mientras que los nombrados por el Generalísimo y el Movimiento Nacional (por designación y por elección) constituían poco menos de 8 por 100 y 18 por 100⁵¹, respectivamente. En lo posterior, Linz habría de profundizar en su análisis sobre las Cortes Franquistas a fin de ejemplificar el rol que pueden desarrollar las legislaturas en los regímenes autoritarios⁵².

De los disidentes tolerados o pseudo-opositores pasamos al campo de los «perseguidos» políticos o de las oposiciones antirrégimen o desleales a los gobiernos autoritarios. El profesor Linz (1973: 212 ss.) reconoció dos: *oposición alegal* y *oposición ilegal*. Los dirigentes intelectuales de la generación más joven representaron un grupo característico del primer tipo de oposición. Con la posibilidad de ser extrapolado a otros escenarios, esta forma de disenso fue encarnada en España por intelectuales, profesores, estudiantes y articulistas⁵³, desde universidades, centros de investigación y oficinas de prensa, mediante libros, ensayos, periódicos y revistas⁵⁴. Linz (1973: 218-9) observó que la principal característica de la *oposición alegal* española era que no provenía de grupos organizados ni formulaba planteamientos de partidos, propiciando una «opinión de oposición», pero no una «organización opositora». Esto terminaba por incidir contra la legitimidad del régimen, pero no hacia la construcción de una alternativa, si bien su objetivo (un cambio básico en el régimen y sus instituciones políticas) era precisamente lo que marcaba la diferencia entre *oposición alegal* y *semi-oposición*.

El último tipo de oposición en regímenes autoritarios valorado por Linz fue la *oposición ilegal*, cuyos exponentes corrieron la misma suerte que algunos intelectuales en los años iniciales de la dictadura, es decir, el destierro o la detención. Al igual que los *alegales*, los opositores ilegales expresan su disenso contra las reglas del régimen autoritario, pero con la diferencia de que llegan a realizar una contestación más activa y tendente a ser organizada, más o menos clandestinamente, en partidos, grupos y sindicatos. Linz enunció que la oposición ilegal española había evolucionado en 35 años desde la instauración del

dominio de Franco, una forma de disenso que a partir de la segunda mitad de los cuarenta se fue haciendo más dinámica. Ejemplos de oposición ilegal fueron las acciones guerrilleras promovidas sobre todo por el PCE –«maquis»⁵⁵–, las prácticas de la oposición democrática en el exilio⁵⁶, la penetración de Comisiones Obreras en los cargos de representación sindical –una estrategia impulsada por los comunistas–, los activismos de la Alianza Sindical Obrera (UGT, CNT, Solidaridad de Obreros Cristianos de Cataluña y Trabajadores Vascos), así como de los distintos partidos políticos al interior y el exterior de España (PCE, PSI, PSOE y PNV, en lo fundamental).

Algunos años antes a la desaparición del régimen autoritario español, Linz atribuyó su aparente estabilidad no tanto al apoyo entusiasta de los ciudadanos hacia el régimen, tal como el que se observó tras el triunfo en la guerra civil, sino «a la ausencia de una oposición efectiva», más bien fragmentada, débil e ineficaz para generar una alternativa de gobierno. Una de las razones formuladas por el autor fue que la elite franquista había sido capaz de renovarse así misma sin necesidad de admitir a grupos opositores, manteniendo la rigidez de sus reglas políticas y las condiciones de represión y semi-libertad contra sus oponentes⁵⁷. En una posición similar, Morodo (1984: 133) resaltó la multiplicidad y el carácter fragmentado que podían llegar a comportar las oposiciones democráticas en los sistemas de dictadura, debido sobre todo a la capacidad de infiltración que el régimen lograba desarrollar frente a los grupos disidentes, fomentando desuniones, guetos, organismos cerrados y rígidos, y dificultades para la asociación y la discusión. Esta última circunstancia puede acentuarse frente a las estrategias represivas que tales regímenes llegan a implementar, las que en el caso de España, ya desde el final de la década de los cuarenta, habían generado un alto grado de «desmoralización» entre las filas comunistas –la oposición antifranquista más activa–, procedente de la «certeza de que el régimen constituía un adversario demasiado fuerte» como para esperar su pronta caída (Heine, 1983: 472-4).

Entre las estrategias de represión instrumentadas por el régimen, no debe obviarse el trabajo de despolitización y fobia que durante cuarenta años trató de imprimir sobre las organizaciones partidistas, cuyo clima de desconfianza, creado por el régimen, iba a ser padecido por los partidos durante el periodo de transición democrática (Spreafico, 1991: 317). El calificativo ideológico negativo que sobre la oposición transmitieron los portavoces del gobierno es una maniobra destacable, porque provocó que los españoles tuvieran un total desconocimiento de los opositores políticos (Del Águila y Montoro, 1984: 180-1) y del valor

positivo y sustancial que el disenso y la oposición desencadena para un sistema que favorece las libertades públicas, la competencia política y el control del poder. Martínez (1995: 136) ha señalado que «cuanto mayor es la despolitización imperante y más efectivos los instrumentos de control y represión durante el régimen autoritario, menos estructurada será la respuesta social», pero anunció que podían surgir organizaciones no aceptadas por el régimen, o en su caso, que aquellas toleradas pudieran ejercer un cambio en sus planteamientos. Como veremos seguidamente, a partir de los cincuenta los movimientos obrero y estudiantil desarrollarían una de las fuentes de protesta y contestación pública más importantes contra el franquismo. Sobre este aspecto, téngase en cuenta que hasta 1952 las estrategias represiva y de despolitización provocaron que la inmensa mayoría de hombres y mujeres que durante los años anteriores habían sostenido la oposición antifranquista, optaran por «irse a casa», abandonando la actividad política y paralizando ampliamente el campo democrático en el país (Heine, 1983: 472). Es por ello que resulta provechoso, en esta parte de la tesis, anotar la reflexión de Carr y Fusi (1979: 217-8) que resume la realidad de la oposición democrática durante la etapa en que España fue autoritaria:

«...el régimen tuvo mucha mayor capacidad de resistencia de lo que creyeron sus enemigos. Pudo soportar, aunque no resolver, un alto grado de conflictividad. No hubo ninguna verdadera alternativa de poder a Franco en los cuarenta años de permanencia al frente del Estado español. El apoyo del Ejército, base del poder real en España desde el siglo XIX, no le faltó nunca. La oposición acabaría por resignarse a la muerte del Caudillo»⁵⁸.

Al analizar el papel de las Comisiones Obreras durante el régimen de Franco, Juan Linz se lamentó de la ausencia de un estudio serio y exhaustivo sobre esta organización, tanto en lo correspondiente a su función en las relaciones laborales españolas, como en lo relativo a su evolución y liderazgo. Esta laguna vino a ser cubierta por Maravall en dos textos (1978; 1982) producto de disertaciones doctorales y un trabajo posterior, aunque para efectos de lo que se pretende destacar pasará a concentrarme sobre todo en el primero de ellos –*Dictadura y disenso político*. Con independencia del marco y la propuesta teórica que rodean el trabajo del autor, me interesa el aspecto de los grupos obreros y estudiantiles como fuentes de disenso político organizados bajo una dictadura –en este caso el franquismo–, movimientos que, según el autor, tienden a menudo a establecer mayores conexiones en los regímenes autoritarios si se compara con los democráticos. Entre las tesis de Maravall destacan que obreros y estudiantes constituyeron en España los dos principales movimientos políticos

contra la dictadura –una opinión compartida (Reverte, 1996: 43)–; que la actividad de estas oposiciones estuvo respaldada por los partidos de izquierda clandestinos –fundamentalmente PCE, PTE y ORT⁵⁹–, y que por consiguiente las políticas obrera y estudiantil se caracterizaron por mantener vínculos estrechos. Esto también explica las acciones conjuntas que desarrollaron ambos movimientos desde su origen en 1956 –reproducidas sin interrupciones a partir de 1962–, así como que obreros y estudiantes ocuparon posiciones de relevancia en las estructuras organizativas de los partidos.

Las acciones del movimiento obrero durante la dictadura de Franco se desarrollaron bajo el contexto de un sistema laboral represivo: no existía la negociación colectiva, estaban suprimidos el derecho de huelga, la sindicalización libre, las expresiones de disenso político y la representación política democrática. Durante el franquismo, las principales organizaciones obreras fueron disueltas, entre 1940 y 1947 fueron arrestados 17 comités ejecutivos nacionales de la CNT, de 1939 a 1954 siete de UGT, al tiempo que estas medidas se complementaron con el encuadramiento compulsivo de la clase obrera en los sindicatos estatales corporativistas. Con independencia de las huelgas aisladas de 1947, 1951 y 1956, el autor situó el resurgimiento de las organizaciones obreras en el año de 1962, al crearse diversos grupos de alianza y solidaridad sindical que tuvieron sus más notables expresiones en el País Vasco, Asturias, Cataluña y Madrid. Las diversas oleadas de movilización obrera que se dieron a partir de ese año (425 sólo en 1962) impactaron de forma considerable en las relaciones de trabajo⁶⁰, haciendo imposible que las huelgas se mantuvieran definidas como actos de sedición y estableciendo, de forma simultánea, un sistema de convenios y negociaciones colectivas. De este modo, la mayor parte de los conflictos y las consiguientes negociaciones se centraron en las ramas de la siderurgia, metalurgia y minería, donde además movimientos obreros como UGT y USO apoyaron a los trabajadores frente a los sindicatos verticales.

En esta nueva dinámica, Comisiones Obreras⁶¹, que ya desde 1967 había sido completamente dominada por el PCE, desarrolló una función sobresaliente en los conflictos laborales, siguiendo una estrategia de infiltración y ocupación de las instituciones legales de jurados de empresa y enlaces sindicales: el objetivo tenía un carácter instrumental en la lucha contra el sistema corporativista, socavando los sindicatos verticales, fortaleciendo la organización clandestina y facilitando el ejercicio de la democracia obrera⁶²: esta fue una estrategia que las CC OO desarrollaron con creciente éxito. Lo anterior motivó que hacia

finales de los sesenta Comisiones Obreras intensificara su militancia y el despliegue obrero, lo que terminó por incidir en el incremento de la media anual de horas perdidas por huelgas⁶³. Proporcionalmente a ello, las acciones de represión por parte del régimen manifestaron un notable crecimiento a partir de 1966 tras percibir el peligro de infiltración de los militantes no sólo en la organización clandestina sino en las estructuras de negociación colectiva aceptadas por el régimen: así, en 1968 el Tribunal Supremo calificó a CC OO, como organización ilegal y subversiva, dando lugar a despidos en las empresas, ceses en los puestos de representación legal y sanciones políticas a través del Tribunal del Orden Público. Este hecho generó una crisis temporal en Comisiones Obreras, como la de la rama del metal de Madrid, que de 1967 a 1969 pasaron de 77 representantes a 2; con todo, esta organización volvería a articularse y reaparecer con mayor fuerza junto con otros sindicatos clandestinos como UGT. Hacia 1973 las «huelgas generales locales» constituyeron una nueva modalidad de oposición obrera en la que todos los trabajadores de una localidad se organizaban para defender reivindicaciones profesionales y políticas, tales como el derecho de sindicación libre y democrática. Más temprano que tarde, estas acciones habrían de adquirir un creciente componente de politización, dando paso a reivindicaciones políticas y de solidaridad, tanto con trabajadores de otras ramas de producción como con prisioneros políticos, lo que al final se iba a reflejar en el porcentaje total de las acciones laborales. Entre los datos ofrecidos por el autor sobresale que de 4 por ciento del total de huelgas que entre 1963 y 1967 representaron este tipo de reivindicaciones políticas, pasaron a constituir 45 por ciento del total para el periodo 1967-1974 (Maravall, 1985: 23). Este hecho fue acertadamente reflejado por Juliá (1999: 194):

«...la solidaridad con otros trabajadores en huelga, la libertad sindical y la democracia política comenzaron a incorporarse a las plataformas reivindicativas presentadas en la mesa de negociación: se iba a la huelga por motivos económicos, pero al defender esos intereses se reivindicaba la libertad de organizarse para defenderlos o se mostraba solidaridad con quienes se encontraban ya en huelga para conquistarlos. Esa simple realidad llenó de otro contenido político la reivindicación obrera: el sindicato dejó de percibirse como agente de una revolución social pendiente, aunque se entendiera como instrumento para la conquista de un marco de libertades democráticas».

Una de las plataformas reivindicativas más sobresalientes y mejor elaboradas en el aspecto sindical fue la de UGT, incluyendo un programa en materia económica, de reforma agraria, educación, políticas relacionadas con los impuestos, justicia, sanidad y medio ambiente, mientras que con relación a sus propuestas de disenso contra la dictadura, el sindicato

reivindicó las libertades democráticas, la amnistía, la legalización del divorcio y el aborto, algunas de cuyas demandas el PSOE habría de promover durante su etapa de gobierno. De acuerdo a los datos y a las interpretaciones recogidas por el propio Maravall, en esta plataforma se promovió una primera transición hacia la democracia, que posteriormente, en una segunda etapa, habría de ser reemplazada por el programa de transición al socialismo. Sobre esta misma vertiente de discusión, es importante anotar que en los documentos programáticos de las Comisiones Obreras se defendía la necesidad de presentar una alternativa democrática al país, que incluyese el derecho de huelga, un verdadero sindicato obrero y un cambio de régimen⁶⁴.

Con todo, ni en la etapa final del franquismo los dirigentes obreros dejaron de sufrir las acciones de represión por parte del gobierno, aunque ya desafiaban abiertamente al régimen, al igual que lo hacían estudiantes, sectores de la iglesia, vascos y catalanes. Fue a partir de los años 1974 y 1975, poco antes de morir el Generalísimo, cuando el número de conflictos obreros alcanzó sus niveles más elevados en el periodo autoritario, aproximadamente 3 mil y 3 mil 150, respectivamente, situación que naturalmente habría de incidir en un mayor número de horas perdidas –14 millones y 14 millones 500 mil. Lo cierto es que en el último año de la dictadura la oleada de huelgas alcanzó una cifra sin precedentes: sólo en el primer trimestre de 1976 se contabilizaron 3 mil 156 huelgas que al final del año registraría alrededor de 150 millones de horas de trabajo perdida por este motivo (Maravall, 1985: 26-7). Con todo, los dirigentes sindicales percibían ya el «final de una fase larga y dramática de la lucha por el cambio político en España» y esta forma de presión social habría de cumplir una función democratizadora inestimable e irreversible.

Los estudiantes representaron, en la perspectiva de Maravall, el segundo de los movimientos políticos de oposición más importantes a la dictadura de Franco. No sería aventurado sostener que de esa oposición estudiantil habría de estructurarse lo que años más tarde, en los inicios de la democracia, habría de ser la primera oposición mayoritaria, y el posterior gobierno durante la consolidación democrática (Botti, 2001: 403). Ionescu y Madariaga (1977 [1968]: 195) señalaron que en los países dictatoriales las universidades se convertían en los «grandes catalizadores de la oposición», tanto por lo que tocaba a los estudiantes como al profesorado: «cuando los parlamentos están cerrados a la discusión pública de los problemas reales, éstos pasan a ser debatidos en los recintos universitarios». Con anterioridad al desmontaje del aparato franquista, el profesor Tierno Galván (1966: 467 y

484) anunció que los movimientos de protesta universitarios –que arribaban a una «etapa crítica y de enfrentamiento con el gobierno en el invierno de 1965»–, parecían marcar el comienzo de la institucionalización política del proceso democrático español. El efecto desencadenante estaba situado en las demandas formuladas por los estudiantes y que daban pie a su disenso, tales como el derecho a formar uniones estudiantiles autónomas e independientes del «verticalismo» del SEU (Sindicato Español Universitario), libertad de expresión y asociación dentro de la Universidad, amnistía a presos y perseguidos políticos, así como ayudas para estudiantes de familias de escasos recursos. Los hechos derivaron en la expulsión de tres profesores de sus cátedras (Aranguren, García Calvo y Tierno Galván); la suspensión de dos; la detención temporal de decenas de estudiantes y la expulsión definitiva de algunos más. El autor concluyó, tras analizar el movimiento estudiantil en su conjunto, que se podían detectar dos niveles de protesta entre la comunidad universitaria: uno que reflejaba preocupación por los problemas políticos y sociales del país, y otro referente a conceptos más bien ambiguos sobre democracia y libertad⁶⁵.

Esta manifestación opositora no debe ser tomada como un hecho histórico aislado e inicial. Se puede señalar que el precedente más claro se remonta al año de 1956 durante un primer enfrentamiento⁶⁶ entre estudiantes antifranquistas y miembros del SEU, que en el fondo manifestaba no sólo la culminación de un proceso de creciente malestar contra el régimen en los medios universitarios (Carr y Fusi, 1979: 194), sino las tensiones existentes entre las familias políticas del régimen, especialmente entre católicos y falangistas (Martínez, 1999: 106-7). Las protestas contra el SEU en la Facultad de Derecho dieron lugar a violentos enfrentamientos entre falangistas y antifranquistas que se prologaron durante varios días. Los hechos concluyeron con las detenciones de Dionisio Ridruejo, Rafael Sánchez Mazas, Ramón Tamames, José María Ruiz Gallardón, Enrique Múgica, Javier Pradera y Gabriel Elorriaga, acusados de conspiradores comunistas, al tiempo que fueron sustituidos el ministro de Educación, Joaquín Ruiz-Giménez, así como el secretario general del Movimiento y cabeza oficial del falangismo, Raimundo Fernández Cuesta (Tusell, 1977: 292; Carr y Fusi, 1979: 194 ss.).

¿Cuál fue la contribución de la oposición estudiantil al deterioro de las bases franquistas, y cómo evaluar los hechos de 1956? Los historiadores más acreditados coinciden en ponderar la importancia que tuvo la oposición estudiantil en el difícil proceso de democratización en España. Para Xavier Tusell (1977: 295 ss.), la significación más importante de los sucesos de

febrero de 1956 radicó en «el hecho de que, cuando el franquismo parecía haber obtenido sus máximos éxitos internacionales y la situación interna daba la sensación de ser perfectamente estable, a la vieja oposición se le unió la de los jóvenes [...] A partir de este momento el régimen tuvo como grave problema el de la juventud, sobre todo la universitaria [...] y los actos de oposición a Franco recaerían de una manera creciente en los grupos políticos del interior de España, una oposición sin relación directa con la guerra civil y no protagonizada por el bando de los perdedores». Para Carr y Fusi (1979: 195 ss.), es posible hablar de una nueva oposición en España desde 1956, la cual proliferaría en las universidades españolas a través de grupos políticos clandestinos de abierta significación antifranquista. A partir de allí, los objetivos de las protestas de los estudiantes habrían de girar en torno a dos puntos principales: «a corto plazo, la democratización de las asociaciones estudiantiles y, a más largo plazo, la democratización de la sociedad española». Visto con las ventajas de la retrospectiva y la notable producción bibliográfica, el historiador Jesús A. Martínez (1999: 106-7), argumentó que «Los desórdenes universitarios habían desvelado el inconformismo de las nuevas generaciones, pero también una forma de oposición inédita, desde dentro, que ya no cesaría hasta el final de la dictadura. Las universidades, y sobre todo la de Madrid con sus efectos amplificadores, se habían convertido en foros contestatarios del régimen [...] Fue precisamente a partir de 1956 cuando estos discursos inconformistas empezaron a adoptar coberturas políticas más precisas, aprovechando el notable caudal de oposición que llevaban, e influyeron en la redefinición y origen de formaciones políticas de oposición».

Maravall otorgó un profundo valor al estudio del movimiento estudiantil como fuente de disenso político. El autor distinguió tres momentos críticos en la movilización estudiantil durante la dictadura franquista: los comienzos, la consolidación y la madurez. El origen del movimiento, localizado en la primera mitad de los años cincuenta, fue facilitado por cuatro tendencias de la evolución política española: a) los intentos del régimen por mejorar su imagen internacional; b) la creciente actividad de los grupos liberales y republicanos en el interior del territorio (José Luis Aranguren, Enrique Tierno Galván, Dionisio Ridruejo, miembros de la *oposición ilegal*); c) la marginación a la que se estaban viendo sometidos los falangistas de la coalición dominante, y d) los intentos de los partidos de izquierda por reorganizarse en la clandestinidad. De este periodo destacan las manifestaciones de oposición liberal tras la muerte de José Ortega y Gasset en 1955; el conflicto universitario de Madrid en 1956 ya citado y las nuevas manifestaciones surgidas a partir de la rearticulación del SEU por parte del gobierno en 1958. Por lo que toca a la segunda etapa, que

inició a comienzos de los sesenta, sobresale la estrategia estudiantil de orientar sus actividades a través del sindicalismo universitario, las huelgas, las organizaciones obreras y los partidos, cuyas tácticas se desarrollaron de forma considerablemente eficaz. Sobre el tercer periodo, que cubre los años de 1965 a 1967, destacó la oposición de los estudiantes no franquistas a las asociaciones que el gobierno quiso imponer como sustitución del SEU, lo que habría de dar lugar al ya comentado conflicto de 1965. No obstante, esto permitió que las organizaciones estudiantiles alcanzaran una imagen pública definida y sus líderes y militantes gozaran de un alto grado de visibilidad pública, aunque la represión política fue también intensa y con frecuencia el gobierno tuvo que suspender el acceso a las universidades.

Es importante recordar que al igual que las organizaciones obreras, los partidos políticos cumplieron, en su debilidad organizativa, una importante función de infiltración en asociaciones y federaciones estudiantiles, destacando las prácticas de alistamiento desarrolladas por el PCE, PSI-PSP, PSOE, FLP, la ORT y el PTE. Maravall investigó las formas de socialización política entre los estudiantes, los tipos de reclutamiento llevados a cabo por organizaciones y partidos, las razones que respondían a la conexión entre las fuerzas de izquierda y los movimientos estudiantiles, así como las causas que explicaban la pervivencia de éstas en regímenes dictatoriales. Una de las conclusiones más interesantes a las que llegó el autor fue la que relacionaba la lucha de los movimientos obreros y estudiantiles con la crisis de la dictadura, vínculo que se sustentaba sustancialmente en el distanciamiento adoptado por algunos actores y grupos del bloque en el poder frente a las acciones de represión contra las oposiciones. Los actos coercitivos fueron más bien vistos como un desplazamiento provisional de los problemas políticos y sociales, y como un mecanismo ineficaz en la contención y disolución del activismo opositor, que daba muestras de subsistir y rearticularse a pesar de la exacerbación de la fuerza y tras cuarenta años de persecución brutal⁶⁷. De este modo, el caso de España auxilia a los observadores políticos para comprobar la hipótesis formulada por Dahl relativa a que –independientemente del tiempo al que se vea sometida– la oposición a los regímenes no democráticos es capaz de prevalecer allí donde se le limita, o incluso, donde gobernantes autoritarios estén dispuestos a derramar sangre para eliminar su actividad.

A fin de concluir este apartado, resulta conveniente reseñar algunos de los *factores que* intervinieron en la crisis del franquismo, en los que los grupos de oposición cumplieron una actividad notoria, a saber: a) el proceso de industrialización y el cambio social que

experimentó la sociedad española desde finales de los cincuenta⁶⁸; b) el consecuente incremento de la clase obrera y de las acciones de presión sobre los mecanismos de control político; c) el desarrollo del movimiento estudiantil y su establecimiento en uno de los principales focos de contestación pública; d) el creciente desarrollo de la oposición intelectual y profesional⁶⁹; e) los constantes conflictos laborales y la movilización de asociaciones de estudiantes y grupos de izquierda; g) las muertes de Carrero Blanco⁷⁰ y Francisco Franco; h) las fisuras que comenzaron a manifestarse al interior de la coalición dominante; f) la aceptación de los valores democráticos por buena parte de la comunidad política, y, no menos importante, g) un cierto relajamiento del régimen respecto a la actividad de los partidos políticos⁷¹, los cuales en todo el periodo autoritario –y al menos hasta la primera mitad de la transición– mantuvieron su demanda de ruptura con el régimen franquista⁷². Paso ahora a referirme al rol de la oposición en los procesos de cambio político, con una clara orientación al caso de España.

¹ Por ejemplo, Linz y Stepan (1996: 244) han argumentado que con la excepción parcial de Polonia, todos los demás países, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria, Rumania y la URSS, instalaron incompletamente regímenes totalitarios, que evolucionaron hacia formas post-totalitarias. Podemos decir con estos mismos autores que Polonia se ajustaba más bien a la categoría autoritaria de régimen político (Linz y Stepan, 1996: 255-292).

² Un trabajo precedente sobre la oposición en estados comunistas y dictaduras puede consultarse en Ionescu y Madariaga (1977 [1968]: 163-199).

³ Una clasificación alternativa sobre los tipos de oposición que prevalecieron en los estados comunistas puede revisarse en Skilling (1973: 92-4). De sus cuatro clases de oposición interesa la «oposición integral», la que estaba caracterizada por su deslealtad al régimen en la forma de rebeliones violentas o conspiraciones revolucionarias, demostraciones masivas, actividad clandestina o emigración política. Las otras tres oposiciones, «entre facciones», «fundamental» y «específica» guardaban en común su falta de desafío al sistema y al régimen político, eran conducidas por comunistas, ocurría a nivel de dirigencia política y grupos nacionalistas claves, o se desarrollaba con relación a políticas específicas.

⁴ Contemporáneos a Schapiro (1971) y Dahl (1973), diversos especialistas de la Ciencia, la Sociología y el Derecho Político emprendieron el estudio de las oposiciones bajo regímenes no democráticos. Los esfuerzos por construir una estructura teórica sobre esta realidad arrojaron interesantes contribuciones de la mano de Ionescu y Madariaga (1977 [1968]: 163-99); Ramírez (1972: 716 y ss) y Power (1972). Un valioso análisis sobre *Regimes and opposition* desde el enfoque de la Ciencia Política puede localizarse en el artículo de Gianfranco Pasquino (1974: 421-439).

⁵ Las dimensiones sobre regímenes autoritarios fue originalmente presentada por Linz (1964) en «An authoritarian regime: the case of Spain», en Erik Allardt & Yrjö Littunen (eds.): *Cleavages, ideologies and party systems*, Helsinki: Transactions of the Westermarck Society, 291-341, reproducido en Erik Allardt y Stein Rokkan (eds.) 1970: *Mass politics: studies in Political Sociology*, New York: Free Press, 251-83 y 374-81. Linz y Stepan (1996: 38) han señalado que la categoría de régimen autoritario no sólo resultó útil a los analistas que pretendían comparar y contrastar los sistemas políticos del mundo en los sesenta y setenta, sino que sorpresivamente se fue haciendo patente que cada vez había más regímenes con las características de los autoritarios si se comparaba con los totalitarios o democráticos combinados.

⁶ La propuesta teórica original sobre regímenes autoritarios en Linz (1975: 264-336).

⁷ Esta línea de análisis ha sido ampliamente tratada en el apartado 1.1.

⁸ Para una aproximación general sobre la actividad opositora en estados no liberales se pueden consultar Del

Castillo (1980: 396-7); Kolinsky (1987: 397) y Massari (1990 [1983]: 709).

⁹ Para Wjatr y Przeworski (1966: 230), los regímenes surgidos «de movimientos revolucionarios», «autoritarios», «oligárquicos» y «totalitarios» son tipificados como regímenes políticos «sin oposición».

¹⁰ Cabría anotar que Cotarelo estableció una distinción entre «resistencia» y «movimientos revolucionarios», donde la primera, aun cuando cuestiona la falta de legitimidad del sistema político, «trata de atenerse a la legalidad» y «no pretende imponer coactivamente su propia forma de dominación» tal como lo pretende la segunda, al tiempo que la resistencia puede devenir en movimiento revolucionario si no encuentra salidas óptimas para su desarrollo.

¹¹ Puede darse el caso que en algunas democracias recientemente instauradas, las funciones de la oposición política en los parlamentos nacionales comience a rendir frutos en la vigilancia y el control de los gobernantes, pero es altamente probable que en los ámbitos local y regional la estructura de relaciones políticas continúe siendo autoritaria, se mantenga el viejo estilo de ejercer el poder y las oposiciones parlamentarias sean desestimadas o con escasos recursos para hacer rendir cuentas al gobierno, aunque la crítica esté apoyada por altas dosis de libertad.

¹² Véase el comentario de Pasquino (1998: 32).

¹³ Para nuestro ejemplo se descartan los *pseudo-opositores* y aquellas formas de disenso que llevaron a cabo obreros y estudiantes durante el franquismo.

¹⁴ La clasificación de Ionescu y Madariaga (1977: 163-199) resulta aún más completa en virtud de que analiza los diferentes tipos de oposición en regímenes no democráticos (dictaduras), incluidos los totalitarios (comunistas).

¹⁵ Otras organizaciones que padecieron un notable grado de persecución fueron el PSUC, Front Nacional y Ezquerri Republicana (Vilar, 1990: 34).

¹⁶ Recordemos que Dolores Ibárruri y Santiago Carrillo, en un primer momento apoyados y apoyándose alrededor del PCUS, dirigieron a los comunistas españoles desde Praga, aunque el activismo interior a través de la guerrilla o la lucha de masas, mediante la promoción de pactos y juntas democráticas, detrás de las huelgas, la representación sindical o el movimiento estudiantil no cesó; véase Preston (1995). Sobre el distanciamiento que fue llevando a cabo el PCE del PCUS puede consultarse, entre muchas otras referencias aquí citadas, Bell (1983: 64-7) y Oñate (1998: 114 ss.). El detonante de esta pugna girará en torno al señalamiento que hizo Carrillo a finales de los setenta de que «no puede concebirse socialismo sin democracia».

¹⁷ El 28 de julio de 1976, Santiago Carrillo daría en Roma un «golpe de efecto» que resonaría en toda España. De acuerdo a Prego (1995: 515), el inicio del discurso sería el siguiente: «Hemos estado en la clandestinidad cerca de cuarenta años. ¡A partir de hoy salimos a la luz!».

¹⁸ En opinión de Preston (1978: 228), hasta 1974 la creación de ANFD suponía el más significativo avance hacia la unificación de las fuerzas antifranquistas.

¹⁹ Esto habría de incidir en el periodo previo a las elecciones fundacionales. Según Oñate (1998: 162n., con datos de Díez Nicolás), para esas fechas tanto los partidos como sus líderes políticos eran escasamente conocidos; el 50 por 100 de los entrevistados era incapaz de recordar el nombre de un solo partido; AP resultaba conocida solamente para un 35 por 100 de la población, mientras que los que manifestaban conocer al PSOE el 40 por 100, al igual que el PCE.

²⁰ Incluso Caciagli (1984: 85) sostuvo que en 1976 no existían en sentido real los partidos organizados, con excepción de los comunistas.

²¹ De hecho, señala el propio Mateos (1996: 223) hacia 1976 la fuerza del PSOE como organismo de oposición al régimen de Franco no era medido con base en el número de sus militantes ni por su presencia en los movimientos sociales, sino por los apoyos internacionales y el reconocimiento del papel que iba a desempeñar en el futuro por otras formaciones políticas y por el gobierno. No obstante, para esa misma fecha los analistas ya aventuraban mejores expectativas electorales al PSOE en comparación con el PCE. Con todo, no se olvide que el PCE y PSOE se convertirían en los principales partidos que protagonizaron la transición desde la izquierda (Oñate, 1998: 108).

²² Mayores y más precisos elementos sobre el activismo opositor del PSOE durante el franquismo se pueden encontrar en la versión ampliada de la tesis doctoral de Abdón Mateos (1993): *El PSOE contra Franco*, Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

²³ Según Tusell (1977: 212) «tan sólo en el penal de Burgos había a comienzos de 1950 mil 223 afiliados del PSOE cumpliendo penas impuestas por la justicia del Régimen»; en otra parte, Maravall (1985 [1982]: 164) confirmó el dato de Tusell y agregó que en «1949 había unos tres mil socialistas prisioneros en la cárcel del Puerto de Santa María».

²⁴ De acuerdo a Preston (1978: 223) medio millón de supervivientes de la guerra civil salieron hacia el exilio.

²⁵ Maravall (1985: 165) hizo hincapié en cuanto a que los grupos del PSOE en el interior no desaparecieron en ningún momento, aunque reconoce que tuvieron graves dificultades de conexión.

²⁶ En opinión de Juliá (1999: 145-6), el léxico del «Nuevo Estado» franquista era «erradicar, depurar, purgar, expurgar, liquidar, borrar, arrancar, destruir, abominar, arrumbar, suprimir».

²⁷ Sólo hasta 1942 las Cortes fueron restablecidas, aunque su estructuración no fue parte de un proceso democrático (Maravall, 1978: 23 y 23n.), sino más bien corporativo, creadas con el fin «de dotar al régimen de una institución que le diese continuidad y apariencia de representatividad» (Soto Carmona, 1998: 40). Según el propio Maravall (1978), sólo 19 por ciento de los procuradores se elegían por sufragio universal directo de cabezas de familia y mujeres casadas; véase también Linz (1973: 207).

²⁸ Maravall (1994: 13) refiere que el PSOE pudo sobrevivir bajo la protección de la familia y las pequeñas comunidades, debido a que los recuerdos y las lealtades pervivieron y permitieron a una precaria red organizativa resistir durante los años de dictadura.

²⁹ Más adelante se abordarán los principales puntos sobre la oposición al franquismo que, desde 1956 y principios de los sesenta, encabezaron estudiantes y organizaciones obreras. Nótese además que entre 1970 y 1974 el malestar laboral en España fue tan intenso como en las democracias de Italia e Inglaterra (Carr y Fusi, 1979: 250).

³⁰ La información y las declaraciones de Felipe González sobre este proceso en Maravall (1985: 170 ss.).

³¹ Desde la óptica de Mateos (1996: 229), las negociaciones para conformar esta alianza anti-franquista fueron promovidas por el PSOE desde la primavera de 1975.

³² En la que inicialmente el PSOE rechazó participar dada su añeja rivalidad con este partido. Véase Preston (1978: 258 ss.), Gillespie (1988: 317-21) y Powell (1995: 359).

³³ Juliá (1999: 211) señaló que en la primera declaración conjunta formulada por la Coordinación Democrática triunfaron las tesis que venía defendiendo el PCE, destacando la ruptura con el régimen y sus planes sucesorios. En mi opinión, Pablo Oñate (1998: 159-166) ha planteado una de las diferencias analíticamente más acabadas entre PCE y PSOE, al considerar sus estrategias como oposición democrática frente al cambio político. El PCE y la Junta Democrática de España eran partidarias de la combinación de movilizaciones populares y negociaciones con grupos políticos y de poder, mientras que el PSOE y la Plataforma de Convergencia Democrática eran reticentes a las acciones populares y de enfrentamiento con el gobierno, siendo más bien partidarias de una política de negociaciones «por arriba». Esta fue una de las condiciones impuestas por el PSOE para conformar la Coordinación Democrática, lo que derivaría en restringir la acción política al ámbito institucional, «ahogándose cualquier otra forma que pudiera surgir en la sociedad». En el largo plazo, asegura Oñate, «el precio que hubo de pagarse para el fortalecimiento del sistema de partidos y, en definitiva, de la democracia, fue el desmantelamiento de todo el tejido de asociacionismo y de movimientos sociales que se había desarrollado en los inicios de la transición, esto es, la desmovilización social y ciudadana, la *desección*, de una sociedad civil activa en aras del fortalecimiento de la política democrática institucional».

³⁴ Estas actitudes son coherentes con la «mezcla de aperturismo e inmovilismo» característico del gobierno de Carlos Arias Navarro, concretamente desde su discurso ante las Cortes el 12 de febrero de 1974 (Molinero e Ysás, 1999: 228-9). Carr y Fusi (1979: 258) lo han reflejado así: «la política de Arias fue una continua alternancia de discursos esperanzadores y reacciones decepcionantes, de promesas alentadoras y medidas concretas tímidas y regresivas». En suma, la Historia habría de registrar que «en ningún caso la pretendida flexibilización política podría suponer la más mínima concesión a los marginados de 1939» (Seco Serrano: 268).

³⁵ Esta ley confirmaba el poder de la monarquía, aunque supeditada a las instituciones del régimen autoritario. Importante fue también la Ley Sindical de 1971. Tómese en consideración que el derecho de huelga que los trabajadores venían realizando ilícitamente, habría de ser reconocido sólo hasta el 4 de marzo de 1977 (Powell, 1971 220 ss.), durante el primer gobierno de Suárez.

³⁶ Considérense los dos tipos de transición propuestos por Caciagli (1984: 85 y 88; 1986: 7-9), Linz (1996: 30), las dos fases de Maravall y Santamaría (1985 93-100) y también Santamaría (1982: 397-8 ss.). Díaz Gijón (1998: 228), por su parte, establece el inicio de la transición con la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975, mientras que Caciagli sitúa la fecha del comienzo de la transición política el 3 de julio de 1976 cuando el Rey despidió a Arias Navarro y nombró a Adolfo Suárez como nuevo jefe de Gobierno.

³⁷ 425 votos a favor, 59 en contra y 13 abstenciones fue el resultado de la aprobación de la ley. El texto de la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, puede ser consultado en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: CIS, 471-2.

³⁸ Se incluyen todos los partidos parlamentarios con excepción de UCD y AP, organizaciones a las que se afiliaron algunos miembros de la corriente franquista y el ala moderada. Los datos en Linz y Montero (1999: 17).

³⁹ Una situación similar se aprecia con Argentina donde se cumplieron los dos primeros presupuestos, aunque con ciertas dificultades respecto del tercero. El criterio número uno tiene lugar a partir del año de 1976 durante el primer gobierno militar de la dictadura; el segundo criterio ocurre con la primera crisis del régimen en 1980 cuando comienzan a sucederse muestras de crítica y contestación contra el plan económico de los golpistas. Finalmente, la tercera etapa puede estar considerada bajo el gobierno del general Fortunato Galtieri, donde la «exclusión de los actores políticos» se restableció como «programa», exceptuando algunos «líderes políticos provinciales» con los que se pretendía, según los planes de Galtieri, dar una «fachada más inclusiva al régimen». El asunto es que si bien los opositores ocuparon posiciones en algunas alcaldías del país, no tuvieron acceso a la cámara legislativa del régimen; véase Russo (1990: 67 ss.).

⁴⁰ De hecho la II, III y IV legislaturas fueron disueltas por los militares ante la fuerte presión de la oposición (Ahmed, 1997: 148-51).

⁴¹ Probablemente, este tercer criterio se acomode más a la de los regímenes semi-democráticos o formalmente democráticos pero efectivamente autoritarios. Estos regímenes pueden ser definidos como aquellos cuyo conjunto de pautas, reglas e instituciones legalizan la actividad de la oposición política dentro de sus estructuras de autoridad, no obstante en la práctica contienen y restringen la labor y las facultades de los opositores políticos, reduciendo o anulando sus posibilidades de control y recambio político en comparación con la que logran desarrollar en los sistemas democráticos. El interés de los gobernantes autoritarios al permitir la representación de quienes al interior del sistema los cuestionan y desafían, pero que no llegan a constituir una amenaza para su pervivencia ni la del *status quo*, es la de ofrecer una imagen de pluralismo, libertad y tolerancia de cara a algunos agentes externos, y también de frente a su población, cuya presencia de opositores políticos tiende a legitimarlos. Dentro del bagaje politológico se cuenta con la propuesta de «partido hegemónico» formulada por Sartori, la cual, en diversos casos, resulta de utilidad.

⁴² El trabajo de Vilar centra su valía en el copioso trabajo de entrevistas a miembros de la oposición democrática del interior, dirigentes de izquierda, centro y derecha, de Madrid, Cataluña, el País Vasco, Galicia, Andalucía y Valencia. Destacable resulta también su copioso trabajo *Historia del Anti-Franquismo 1939-1975*, Barcelona: Plaza & Janés.

⁴³ Examínense las tablas de clasificación elaboradas por estos autores, tanto sobre la oposición dentro del régimen franquista como fuera de ella. Desde mi punto de vista, ambas ilustran la actividad opositora durante esa etapa (Pollack y Grujel, 1987: 238 y 240).

⁴⁴ Otros trabajos precedentes no menos importantes, y reconocidos también por los especialistas de este fenómeno durante el franquismo, se pueden consultar en Dionisio Ridruejo (1962): *Escrito en España*, Buenos Aires. Losada; Enrique Fuentes (1966): «La oposición anti-franquista de 1939 a 1955», *Horizonte Español* (II), París: Ruedo Ibérico, 1-28; Jorge Semprún (1966): «La oposición política en España: 1956-1966», *Horizonte Español*, (II), París: Ruedo Ibérico, 39-55.

⁴⁵ Entre muchas otras, pueden ser consultadas notables aportaciones y las bibliografías que allí se citan en J. M. Molina (1976): *El movimiento clandestino en España 1939-1949*, México: Editores Mexicanos Unidos; Valentina Fernández Vargas (1981): *La resistencia interior en la España de Franco*, Madrid: Itsmo; Alvaro

Ferrari (1993): *El franquismo: minorías políticas y conflictos ideológicos 1936-1956*, Pamplona: Ediciones de la Universidad de Navarra; así como todas las recomendaciones recopiladas y analizadas por Conxita Mir Curcó (2001): «El estudio de la represión franquista: una cuestión sin agotar», *Ayer*, 43/2001, *Dossier: La represión bajo el franquismo*, Madrid: Marcial Pons & Asociación de Historia Contemporánea, 11-35.

⁴⁶ El texto compila las «Actas» presentadas en el Congreso Internacional sobre «La oposición al régimen de Franco», organizado por la UNED en octubre de 1988 en Madrid. Dentro de esta misma línea son importantes también los tres volúmenes realizados por Fernando Jáuregui y Pedro De Vega (1983, 1984, 1985), *Crónica del antifranquismo*, Barcelona: Argos Vergara, así como AA. VV. (2000): *El franquismo: el régimen y la oposición* (tomos I y II), Guadalajara: Anabad Castilla-La Mancha & Nuevo Siglo, resultado de las «IV Jornadas de Castilla-La Mancha sobre Investigación en Archivos», celebrados en noviembre de 1999.

⁴⁷ Resulta interesante anotar, a los intereses de privilegiar en esta tesis los aportes sobre el estudio de la oposición política, que el planteamiento inicial del Congreso celebrado por la UNED «contemplaba la existencia de una mesa sobre teoría de la oposición y crítica de fuentes, que no se pudo mantener». De acuerdo a los organizadores, «La escasa presencia de esta vertiente teórica y metodológica constituye [...] una laguna no sólo en este caso concreto, sino también en el ámbito de la historiografía sobre el tema» (Altet y Mateos, en Tusell *et al.*, 1990, I: 22).

⁴⁸ Nótese que Linz (1973: 184 ss.) evaluó que hacia el final de la segunda guerra mundial el régimen encabezado por Franco evolucionó de un sistema totalitario a uno autoritario. Basados precisamente en Linz y otros autores, Pollack y Grujel (1987: 236) argumentaron que la naturaleza del cambio dentro del régimen franquista en la década de los cincuenta se pudo observar con la aceptación gradual de ciertas formas de oposición que, de lo contrario, en condiciones totalitarias no hubiesen sido toleradas. Véanse también las etapas y denominaciones en las que Payne (1995: 72) clasificó la dictadura franquista: 1) 1936 a 1945, la fase «semi-fascista»; 2) de 1945 a 1956, correspondiente a un sistema de «democracia orgánica» corporativo y católico a ultranza, y 3) de 1957 en adelante calificada como «dictadura desarrollista», en la que el régimen se fue despolitizando y buscaba su legitimación en un creciente bienestar económico.

⁴⁹ Sobre las funciones y dinámica interna de las Cortes franquistas, véase Angel Garrorena Morales (1977): *Autoritarismo y control parlamentario en las Cortes de Franco*, Murcia: Publicaciones del Departamento de Derecho Político, Universidad de Murcia.

⁵⁰ Carr y Fusi (1979: 47 ss.) distinguieron «familias institucionales» de «familias políticas». Las primeras, referentes a la «coalición dominante», integraban la estructura o los pilares sobre los cuales se sostenía el régimen franquista: el ejército, la iglesia y el Movimiento-Falange. Los segundos estaban representados por los grupos y corrientes políticas, todas ellas de tendencia conservadora: los *franquistas integrales* (los autoritarios más puros del sistema, del que Carrero Blanco era su principal exponente); los *monárquicos* (divididos en «monárquicos carlistas» o «colaboracionistas», que estuvieron enfrentados de forma permanente con los falangistas, así como los «liberales» que gradualmente fueron distanciándose del Caudillo); por último, los *tecnócratas*, constituidos sobre todo por miembros del Opus Dei, y los *profesionales*, profesores universitarios que servían en la administración pública; Laureano López Rodó fue el tecnócrata más destacado, mientras que Manuel Fraga Iribarne, considerado «el opositor más brillante de la historia de España», un ejemplo de la corriente profesional.

⁵¹ Estos mismos datos con diferente lectura en Maravall (1978: 23n.). Dentro de los nombrados por Franco integré también a los que provenían del gabinete. Analizando a la elite parlamentaria, viene a colación el trabajo desarrollado por Morán (1989: 73; 1996: 8) sobre la renovación e institucionalización de las Cortes españolas (Congreso y Senado), destacando el examen de la presencia de los procuradores franquistas en las legislaturas Constituyente y I, 12.9 por 100 y 8.6 por 100, de manera respectiva. Los legisladores estuvieron concentrados en los partidos de centro derecha (de manera especial UCD y AP), aunque a partir de la II Legislatura surgida en 1982 la presencia de éstos en las Cortes se caracterizaría por ser «casi inexistentes».

⁵² Juan J. Linz (1979): «Legislatures in organic statist-authoritarian regimes—the case of Spain», en Joel Smith y Lloyd D. Musolf (ed.), *Legislatures in development: dynamics of change in new and old states*, Durham: Duke University Press, 88-124.

⁵³ Los intelectuales españoles podrían ser considerados una oposición natural al franquismo, si se comprende con Carr y Fusi (1979: 133 ss.) que la mayoría de los poetas, filósofos, escritores, artistas españoles y los ideólogos de los partidos políticos murieron durante la guerra civil, fueron encarcelados, tuvieron que optar por el exilio o cesaron sus actividades ante la intimidación: «Franco, por tanto, no tuvo a su lado a intelectuales de prestigio

comparable a los que apoyaron a la República».

⁵⁴ Desde la perspectiva de Linz (1973: 216-7), los ensayos más representativos fueron firmados por Dionisio Ridruejo, José María Gil Robles, Manuel Jiménez de Parga, Rafael Calvo Serer y José María de Areilza. Con excepción de Jiménez de Parga, el perfil y contribuciones de cada uno de estos actores son tratados ampliamente en Tusell (1977). Respecto al rol y postulados de la revista *Escorial*, así como la transformación intelectual de sus promotores (Dionisio Ridruejo, Pedro Laín y Antonio Tovar), merece la pena revisar el trabajo de Santos Juliá (2002): «¿Falange liberal o intelectuales fascistas?», en *Claves de Razón Práctica*, 121, abril, Madrid: Progreso, 4-13.

⁵⁵ Según Soto Carmona (1998: 50), los socialistas del interior participaron en actividades guerrilleras, pese a que el PSOE nunca defendió oficialmente la guerrilla ni siquiera en las zonas en las que tenía mayor influencia. Véase Preston (1972: 230) y Maravall (1985: 164). En cuanto a la relación PCE-guerrilla véase Heine (1983: 420 ss.).

⁵⁶ Mayores referencias sobre la actividad de la oposición en el exilio en Tusell (1977: 63-71; 120-33; 197-207; 357-83; 388 ss.). Uno de los eventos más notables de los antifranquistas en el exterior fue el IV Congreso del Movimiento Europeo celebrado en Munich el 5 de junio de 1962, que por primera vez logró reunir a una nutrida delegación de grupos políticos de la oposición democrática del interior con representantes del exilio. De acuerdo a Tusell (1977: 393) y Vilar (1990: 33), de los 118 españoles que participaron en el Congreso, 38 eran dirigentes y militantes en el exilio, mientras que 80 procedían de diversas ciudades españolas. Entre las personalidades que asistieron a dicho evento destacaron Joaquín Satrústegui de Unión Española, José María Gil Robles de Democracia Social Cristiana, Dionisio Ridruejo de Acción Democrática y Rodolfo Llopis del PSOE. Para Juliá (1999: 198), la reunión no sólo significó un paso sustancial en el acercamiento de las oposiciones monárquica, liberal y demócratacristiana del interior y la republicana, nacionalista y socialista del exilio, sino que mostró que las divisiones del pasado habían sido superadas, junto con un creciente acuerdo de que en España debían ser instauradas *instituciones auténticamente representativas y democráticas*; considérese, sin embargo, que los comunistas no estuvieron representados en tales reuniones. Véanse también Malerbe (1977: 125-30) y Preston (1978: 243). La concurrencia de españoles al Congreso causó la reacción negativa de miembros del gobierno y la prensa franquista.

⁵⁷ Advuértase que el artículo de Linz fue publicado en 1973, es decir, cuatro años antes de que las estructuras del régimen franquista fueran desmanteladas.

⁵⁸ Preston (1978: 253-4; 261 ss.) formuló una opinión similar y sostuvo que a partir de la muerte de Franco, concretamente hacia principios de 1976, la oposición ofreció evidencias crecientes de estar unificada, sobre todo cuando la Junta y la Plataforma constituyeron Coordinación Democrática y emprendieron acciones conjuntas. En octubre de ese año, derivado de esta última, habría de crearse la Plataforma de Organismos Democráticos (POD) con la convergencia de Coordinación Democrática y cinco coordinadoras regionales (Valencia, Baleares, Cataluña, Canarias y Galicia), demandando la legalización de todos los partidos y sindicatos, la amnistía total para los presos políticos, el retorno de los exiliados, el reconocimiento del derecho de libertad de expresión, de reunión y de manifestación, y la derogación del decreto-ley contra el terrorismo.

⁵⁹ Según Powell (2001: 60), el Partido del Trabajo de España (PTE) tuvo su antecedente en el PCE (internacional) que cambió su nombre para integrarse en la Junta Democrática (1974); por su parte, la Organización Revolucionaria de Trabajadores surgió de los círculos católicos radicales de las Vanguardias Obreras, dedicando buena parte de sus esfuerzos a luchar contra la influencia comunista en ámbitos obreros.

⁶⁰ Entre los factores detonantes destacan los cambios en la orientación de la economía española, un mayor grado de liberalización económica capitalista y una mayor apertura en las relaciones económicas internacionales.

⁶¹ El papel de Comisiones Obreras y su infiltración en los canales del régimen es también analizado por Linz (1973: 233 ss.).

⁶² Para Carr y Fusi (1979: 191) el surgimiento de Comisiones Obreras «como la primera fuerza de oposición obrera al régimen fue, sin duda, un hecho de la máxima trascendencia política para el futuro del país. Fue consecuencia directa del resurgir del movimiento obrero independiente en los años sesenta; CC OO llenó el vacío sindical creado entre el sindicalismo oficial y los sindicatos clandestinos». Reverte (1996: 43) señalaría que sólo las Comisiones Obreras y sus aliados de USO habrían de ser la única oposición que podía «presumir de haber ganado terreno al franquismo».

⁶³ En 1970 se contabilizaron alrededor de 1600 conflictos con casi 9 millones de horas perdidas. Entre 1971 y

1973 los actos de represión habrían de incidir en el decremento de ambos indicadores. Véase Maravall (1985: 62).

⁶⁴ El autor cita la *Declaración de la 7ª. Reunión General*, celebrada en octubre de 1971.

⁶⁵ Una opinión posterior de Tierno Galván sobre el papel de la universidad y los universitarios frente al franquismo puede consultarse en Vilar (1968: 122-35).

⁶⁶ Según Tusell (1977: 283), la protesta universitaria había existido en España con una significación democrática desde los años cuarenta, pero sólo en los cincuenta alcanzó verdadera relevancia numérica. El clima que antecedió al conflicto universitario de 1956 puede consultarse en la obra de este autor.

⁶⁷ En otra parte, Maravall (1985: 24) señaló que la represión supuso una «respuesta inútil» que provocó un «creciente descontento en la elite económica, en la elite de la Administración Pública y las clases medias».

⁶⁸ Payne (1995: 73) señaló que las consecuencias de la liberalización económica implicaron un cambio social y cultural que resultó ser muchos menos gratificante para Franco. Recordemos que esta etapa se identifica con lo que denominó «dictadura desarrollista».

⁶⁹ De acuerdo con Maravall, 1985: 24) «entre 1969 y 1973 se constituyeron una serie de grupos informales, desde donde surgirían propuestas de reforma a partir de la legalidad franquista –con frecuencia estos grupos se vinculaban a un órgano de expresión (tales como los diarios de *Madrid*, *Informaciones*, *Nuevo Diario*, *Ya* o la revista *Cambio 16*)–, abarcaban sectores liberales y demócrata-cristianos, el grupo Tácito, etcétera».

⁷⁰ De hecho, todos los observadores históricos y políticos consideran que con la muerte del Almirante Luis Carrero Blanco no sólo quedaba eliminada la posibilidad de «prolongar intacto el franquismo después de Franco», sino que el régimen había quedado herido de muerte, abriendo una crisis política aguda. Interesante perspectiva fue planteada por Caciagli (1986: 8) quien no se muestra partidario de que el régimen no hubiera comenzado su desmoronamiento si en 1975 Carrero Blanco permaneciera en el poder. Reconoció que la situación «habría sido mucho más compleja», pero adujo que Arias Navarro «estaba aún ligado al franquismo más refractario y se mostró débil e inseguro: la ambigüedad de su gobierno [...] era tal que podía aún suceder de todo, hasta un brusco retorno al pasado más duro, si hubieran prevalecido las fuerzas del régimen».

⁷¹ Una versión que toca y analiza cada uno de estos factores puede consultarse en Huneus (1982: 257 ss.), y Santamaría (1982).

⁷² Considérense las ideas de Álvaro Soto Carmona (1998: 31) que se citan en el siguiente apartado de esta tesis, respecto a los principales puntos de la aportación opositora a una futura transición a la democracia en España y que resultan útiles como complemento de esta lista.

1.2.3. Oposición y transición

Los procesos de democratización acontecidos en la Europa meridional y posteriormente propagados hacia otras zonas del globo como el Cono Sur latinoamericano y la Europa centrorienta, marcan una tercera perspectiva en la investigación del fenómeno opositor, representando uno de los campos que mayor atención y rigurosidad ha generado entre los científicos sociales. Centrando su atención en los países del desaparecido bloque comunista, Oberschall (2000: 26) observó que en su objetivo de beneficiar el tránsito hacia un sistema de poliarquía los movimientos sociales cumplían una función esencial: prestarse como «vehículos» o canales para las «oposiciones democráticas que bajo otras circunstancias no hubiesen podido surgir». Alonso y Maravall (2001: 14-5) argumentaron que una vez que la URSS dio muestras de que no se involucraría en los asuntos internos de los países firmantes del Pacto de Varsovia, propició que, a la ocupación de calles y centros públicos de Hungría y Polonia por movimientos masivos y de oposición, siguieran fenómenos similares en Alemania, Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania, orillando a sus respectivos gobiernos, ya sin el respaldo soviético, a «reprimir, negociar o capitular». Cheng y Hagard (1990: 71) expusieron el ejemplo de Taiwan para ilustrar que la transición a la democracia podía entenderse «como una tácita o implícita negociación entre el régimen y la oposición», mientras que Russo (1990) concluyó, tras estudiar los casos de Brasil y Argentina, que la continuidad de sus transiciones a la democracia había sido favorecida por el modelo de oposición que comportaron sindicatos y partidos aún bajo su condición ilegal¹.

El análisis del papel de los opositores en los procesos de cambio político y su contribución al establecimiento de regímenes democráticos no sólo ha venido perfilándose como uno de los temas clave en los estudios de carácter comparado, sino que ha permitido a la Ciencia y la Sociología Política instituirse entre las áreas teóricas más importantes e indiscutibles en el desarrollo de este tema. Sin desestimar los trabajos y la calidad de las aportaciones precedentes², la obra colectiva que a mediados de los años ochenta compilaron Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead se sitúa como una de las referencias exigidas sobre el estudio de las transiciones a la democracia, en algunos de cuyos ensayos se puede advertir, junto con otras variables de análisis, el rol adoptado por los movimientos de oposición frente a los procesos de cambio desde la dominación autoritaria. Esta valiosa aportación valdría a los observadores políticos para constatar la *presencia* de la actividad opositora –aunque no esencial ni recurrente– tanto en el derrumbe o agotamiento de regímenes no democráticos como en la instauración de gobiernos pluralistas y

constitucionales, directrices en las que España lograría posicionarse como cabeza de una nueva modalidad de transición. En este apartado nos concentraremos esencialmente en las transiciones pactadas o negociadas, sin pasar por alto que las oposiciones pueden participar en derrumbamientos autoritarios en las que los gobernantes son obligados a abandonar el poder sin mediar un acuerdo de abandono y democratización.

La tercera ola de Samuel Huntington (1994 [1991]) constituye una de las primeras producciones sistemáticas que miró hacia el papel desempeñado por miembros y organizaciones de oposición a regímenes y gobernantes autoritarios, analizando las interacciones cruciales que podían sobrevenir entre gobierno y opositores, entre reformistas y extremistas de la coalición gubernamental, o bien, entre radicales y moderados de organizaciones opositoras cuando procedían al «reemplazamiento» de sus autoritarismos por gobiernos de poliarquía. El texto en su conjunto configura un tratado que parece observar, entre otros fenómenos políticos, las «palabras preliminares» de Abraham F. Lowenthal a los volúmenes de *Transiciones desde un gobierno autoritario* publicados en 1986, referidas a las opciones y dificultades que enfrentan los grupos opositores en la búsqueda de una apertura política, así como los dilemas y alternativas que deben afrontar quienes dentro de las dictaduras permiten y promueven semejante «distensión». Al margen de la notable acumulación de datos proporcionados por Huntington sobre las «corrientes» de democratización y quiebra en distintas áreas del planeta, este rescate analítico se vio enriquecido por su «guía» de orientaciones y estrategias potenciales para que liberalizadores y discrepantes pudieran hacer frente a líderes *duros* o inmovilistas autoritarios³.

Otro gran esfuerzo de investigación, contemporáneo a aquél y establecido en un clásico entre los científicos sociales, fue el desarrollado por Przeworski (1995 [1991]: 86-170) en *Democracia y mercado*, donde presentó una serie de hipótesis y posibilidades de alianza entre los distintos sectores de la coalición gobernante y la oposición, exponiendo los probables efectos que podían generarse de los acuerdos y sus variantes. Téngase en cuenta su señalamiento de que si bien «las decisiones de liberalizar un régimen combinan elementos inspirados desde arriba y desde abajo»⁴, parecería que en buena parte del proceso las expectativas de la oposición democrática se instituyen en variable dependiente de la estrategia política adoptada por los reformadores, quienes pueden elegir el *juego* de permanecer con los continuistas y coadyuvar en la persistencia de la dinámica autoritaria, u optar por obtener apoyos en la sociedad civil (véase también O'Donnell y Schmitter, 1994 [1986]: 20; Jung y

Shapiro, 1995: 278-83, y para el caso de España, López Aguilar (1989: 140-1). De tal modo, sería a partir de este momento, cuando la coalición autoritaria entra en contacto con actores al exterior del régimen, que los derroteros adoptados por los distintos grupos o semi-agrupaciones ciudadanas podrían orientarse hacia la aceptación de un mecanismo liberalizador –de apertura y reforma limitada–, o al forzamiento de una negociación con los reformistas a fin de dar paso al desarme del aparato y las instituciones prevalecientes. No olvidemos que para Przeworski y otros (O'Donnell y Schmitter, 1994 [1986]: 26) el riesgo de incorporarse en una espiral de abierta confrontación resulta el escenario menos deseable de cuantos participan en el régimen, situación que adicionalmente reduce las perspectivas favorables para el establecimiento de una democracia política⁵.

Hay voces que alegan la omisión de algunos factores institucionales o agentes de democratización en los estudios de cambio de régimen, uno de los cuales es precisamente la «oposición política constitucional» (Lawson, 1993: 184). Aunque estos puntos de vista no dejan de reconocer la importancia implícita que los estudios sobre el cambio político han otorgado a la oposición de los partidos, advierten la dolencia de un explícito señalamiento sobre el «carácter crucial de las oposiciones constitucionales en la instauración y mantenimiento de regímenes democráticos», más aún cuando, según afirman, aquellas constituyen «uno de los factores clave en la democratización». Cabe decir que algunas de estas críticas están apoyadas en la observación de Levine (1988: 379 y 388) relativa a que en los trabajos compilados por O'Donnell *et al.*, «la participación de los partidos políticos fue notable por su ausencia». A ello podría ser señalado que las oposiciones a los regímenes autoritarios no siempre ni necesariamente serán alentadas –o, en su defecto, personificadas–, por los partidos o las organizaciones políticas que han logrado sobrevivir a la privación del pluralismo y las libertades públicas. Esto se explica porque a menudo los grupos y movimientos tienen mayor capacidad que los partidos para encaminar a los opositores antirrégimen (Blondel (1997: 473), al tiempo que por la propia complejidad de las organizaciones partidistas, con independencia de su nivel de restricción, suponen mayores dificultades para su activismo y capacidad organizativa. Como se tratará renglones adelante, los sindicatos independientes, las organizaciones estudiantiles sin vinculación partidista, la prensa, o incluso, algunos miembros y sectores de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad del Estado han podido –antes que los partidos– sembrar las semillas para el desplome autoritario, llegando en algunos casos a ofrecer su apoyo para instaurar sistemas de tipo constitucional. Es justo señalar que Levine (1993: 388 y ss.) tampoco desconocía esta

posibilidad cuando encaminó su crítica hacia el rápido y esquemático tratamiento que O'Donnell y Schmitter dedicaron al tema de la sociedad civil y el cambio político, ante lo que propuso un mayor interés por el asunto de los pactos entre elites y la naturaleza o grado de solidez que éstas sostenían con sus seguidores⁶.

Podría decirse que en la etapa de construcción o instauración de la democracia el cometido de la oposición parece cobrar mayor entusiasmo y visibilidad si se compara con su desarrollo en otros estados o secuencias del régimen. Teniendo en cuenta sus notables distinciones, recordemos que en los sistemas no democráticos los opositores se han visto obligados a proceder en los «sótanos de la vida pública» desde donde encauzan sus energías hacia la destrucción de las estructuras y los fundamentos legitimantes de los regímenes oligárquicos o de dominación hegemónica. No menos importantes resultan sus funciones en las democracias consolidadas, y me refiero no sólo de las que ejercitan las oposiciones políticas o parlamentarias —en esencia, vigilar las acciones del gobierno, cuestionar y manifestar las consecuencias no deseables de sus resultados, contrastar sus propuestas y establecerse en alternativa gubernamental—, sino también de las que evolucionan desde el entorno no parlamentario, donde el disenso permisible mitiga abusos de poder, limita excesos en las decisiones públicas y disuade a los gobernantes de que sus políticas no tengan un origen recurrentemente fragmentario y unilateral. No obstante ello ¿qué razones explican el factor crítico de la oposición en los periodos de transición a la democracia? ¿Supone el notable atractivo manifestado por los investigadores hacia los procesos de cambio político lo que incide en el interés por las oposiciones? Las respuestas a estos interrogantes ¿acaso respondan a la notable producción bibliográfica sobre los posibles efectos que pueden generar los disidentes políticos en los regímenes de tal naturaleza?⁷

a) La erosión de los regímenes no democráticos: principales agentes y su rol opositor

¿De qué modo se expresan los movimientos de oposición al derrumbamiento de regímenes no democráticos y la instauración de sistemas de derechos y libertades políticas? ¿Qué actores encabezan o participan regularmente en estos movimientos? ¿Cuál es la influencia que ejercen estos agentes de oposición en los procesos de cambio político? Analizando en retrospectiva los acontecimientos acontecidos en la antigua Unión Soviética y las naciones del centro-este europeo, Geraint Parry (1997: 459) suscribió que las contradicciones internas y externas en esos países habían cumplido su parte en la emergencia de disidentes hacia los grupos de oposición. Alonso y Maravall (2001: 15 ss.) señalaron que los cambios de régimen en

Bulgaria, Albania, Rumania y Checoslovaquia habían sido desencadenados por explosiones inesperadas de protesta masiva, a diferencia de Polonia y Hungría donde las transiciones políticas tomaron lugar a través de pactos y negociaciones entre líderes comunistas y opositores. Aunque Oberschall (2000: 43) concluyó que los movimientos de oposición y disenso no producían instituciones democráticas, dijo que tendrían a contribuir al derrocamiento de regímenes comunistas o llegaban a ejercer presión sobre éstos para negociar su cambio, al tiempo que pudo observar que la movilización opositora además de haber sido el eje principal de la caída de los partidos de Estado en esos países y los Balcanes, permitió la creación de nichos de actuación para la sociedad civil, tales como grupos de derechos humanos, sindicatos independientes, iglesias y asociaciones con cierta autonomía en defensa del medio ambiente o en pro de los más necesitados. Su análisis arrojó que «ante la ausencia de elecciones libres, este renacer de movimientos sociales hizo de las protestas en plazas y vías públicas un *referéndum* contra el régimen». Entre los ejemplos de sus valoraciones, Oberschall sostuvo que no podía concebirse la caída del régimen autoritario militar en Polonia sin las huelgas masivas que encabezó Solidaridad⁸, como tampoco la urgencia y disposición de los gobernantes húngaros para iniciar reformas políticas sin el temor de una confrontación al estilo de su precedente polaca.

Diversos académicos coinciden en señalar que aún antes del activismo de los partidos, la «resurrección de la sociedad civil»⁹ puede dar lugar a movilizaciones populares nunca antes vistas y manifestaciones de oposición pública al régimen autoritario, al tiempo que pueden adquirir recursos suficientes para provocar una democratización más explícita, incluso cuando se han iniciado negociaciones entre núcleos *blandos* y *moderados*. Esto último fue el caso concreto de la Alemania oriental¹⁰, cuya población movilizada, a falta de liderazgos claros, obligó al régimen a negociar reformas con varios grupos de profesionales e intelectuales, evitando un pacto de elite mediante la advertencia de que no se conformarían con una democracia ni un proceso de unificación limitado (Oberschall, 2000: 43-4). Llama la atención el criterio retrospectivo de este autor referente a que «sin los movimientos de disenso masivo contra el comunismo, hubiera resultado probable que las estructuras políticas de la Europa del Este permanecieran algunos años más».

En uno de sus diagnósticos más notables sobre el tema, Stepan (1990: 42 y ss.) sostuvo que el principal propósito de los movimientos activos de oposición democrática consistía en modificar las relaciones entre todas las partes componentes del sistema autoritario, de tal

modo que pudiera debilitarlo y proporcionara de forma simultánea condiciones para su democratización. Una primera vía para conseguir este objetivo era integrando o encauzando hacia el surgimiento de instituciones democráticas a tantos movimientos anti-autoritarios como fuera posible. No obstante, el autor advirtió que si la oposición se orientaba únicamente al objetivo de erosionar el régimen sin proponer una alternativa, aumentaba las probabilidades de que el cambio se realizara sólo de un gobierno autoritario a otro, y redujera la eventualidad de una transición política del autoritarismo a la democracia. A partir de ello, Stepan consideró que por encima de los programas políticos o de las propuestas sobre igualdad económica y social, la oposición democrática debía centrarse en discutir y plantear los procedimientos y la fórmula más conveniente para pacificar la lucha política y consensuar las reglas del juego democrático. En el corto plazo, este amplio acuerdo entre todos los grupos de la oposición contribuiría a alterar en un sentido crucial las relaciones de dominación dentro del régimen autoritario, por lo que la presentación de una clara alternativa de parte de los opositores tendería a minar una de sus auto-justificaciones centrales: considerarse políticamente una opción única e indispensable. Algunos años más tarde, Stepan (1997: 663) agregaría que una de las contribuciones de la oposición a los sistemas de poliarquía era prepararse así misma para la contestación democrática, ejercer el gobierno democráticamente o formar parte de la oposición leal. Lo importante es que si los grupos de oposición fracasaban en tales tareas, tendrían proporcionalmente a fortalecer la persistencia y argumentos del régimen y sus dictadores.

Martínez (1995: 140 y ss.) desarrolló una clasificación que interrelacionaba variables de «vigor partidista» (continuidad temporal de los partidos políticos durante el régimen autoritario, pluralidad y capacidad para movilizar apoyo popular) y tipos de oposición. Un primer escenario, denominado de *facilidad transicional*, estaría comprendido por alto vigor partidista y alta presencia de oposición ilegal, donde los casos de Uruguay y Chile representan el ejemplo más notable: estas condiciones permiten el reacomodo de las fuerzas de oposición, disminuyen los índices de incertidumbre y agilizan el proceso de instauración democrática. El segundo escenario, designado de *imposibilidad transicional*, contendría bajos umbrales en ambas dimensiones, siendo Portugal y Rusia las experiencias más representativas de este cuadrante: aquí el proceso de transición se encuentra dominado por la conflictividad y los elevados niveles de incertidumbre sobre el tiempo y el resultado último de la transición. El tercer escenario, de *proclividad transicional*, se configura de alto vigor partidista y baja oposición durante el gobierno autoritario, donde el caso griego ha marcado la pauta de esta

modalidad: si bien durante el periodo de madurez del régimen autoritario la actividad de los partidos y la movilización pueden estar ausentes, su incremento y recuperación en el proceso de cambio político les permite constituirse en interlocutores sustanciales, favoreciendo de este modo las probabilidades de éxito. La autora distinguió, por último, el escenario de *dificultad transicional*, particularizado por una elevada presencia de estructuras de oposición –no muy institucionalizadas y sin tradición dentro del sistema– pero con bajo o nulo vigor partidista, y en donde Polonia se ha establecido como punto de referencia: el efecto que produce la eventualidad de este cuadrante es que si bien se multiplican los agentes de intermediación ante la carencia de tradición partidista, este fenómeno eleva también los umbrales de incertidumbre.

Junto con los obreros y grupos sociales semi-organizados, los artistas e intelectuales, así como los estudiantes, las fuerzas armadas y la iglesia han ocupado una posición sobresaliente como promotores de desestabilización de gobiernos no democráticos¹¹. Lo interesante de este señalamiento es corroborar que no siempre los partidos han encabezado la iniciativa en la contestación o el derrumbamiento de los sistemas autoritarios, dándose situaciones donde aquellos dejaron de representar el principal factor de oposición, y cuyo lugar fue ocupado por ciudadanos o agrupaciones relativamente articuladas que debieron adaptarse en maquinarias programáticas y electorales una vez que el régimen político entró en crisis y se optó por la celebración de comicios. Este fue el caso de la Confederación General de Trabajadores (CGT) en la Argentina que se constituyó en el más fuerte opositor e interlocutor clave con los gobiernos militares, situándose al mismo tiempo como principal protagonista de la oposición en el último periodo de la dictadura (Russo, 1990: 67-79)¹². Dicho sea de paso, allí tiene su explicación que después de la caída del *muro*, en algunos países centro orientales los partidos fueran una «marca nueva», debido a la falta de tradición, de aparato, historia organizacional o reglas de conducta no establecidas dada la ilegalidad impuesta por el régimen (Janda, 1993: 167)¹³.

Volviendo al proceso previo, Jean Blondel (1997: 483-5) ha sugerido un especial cuidado a la hora de intentar describir la dinámica de la «oposición política» en el debilitamiento de regímenes autoritarios. Suscribió que con frecuencia el colapso de tales regímenes había ocurrido por razones que poco tenían que ver con el crecimiento de la oposición política, por ejemplo, el derrumbe del comunismo en la Europa del Este y la Unión Soviética el cual no fue provocado por las acciones abiertas o encubiertas llevadas a cabo por los opositores. El autor

llamó la atención sobre el efecto que podían generar los partidos «satélites» o «marginales» a los que se les era aceptado operar junto al partido dominante, produciendo divisiones al interior de su liderazgo. En el entendido de que estas manifestaciones de oposición crecieran, podían también incrementarse las tensiones y el gobierno se vería obligado a hacer concesiones a la oposición, proporcionando y reconociéndole mayores derechos para desarrollar sus actividades de forma más abierta. Sin embargo, sostuvo, este escenario no resulta siempre optimista: las maniobras de la oposición contra el régimen pueden verse frustradas por las acciones del gobierno que tiene múltiples recursos a su disposición, desde los medios de comunicación hasta las fuerzas armadas (revítese también Jung y Shapiro, 1995: 280-1). De tal modo, «una combinación de liderazgo popular y represión, especialmente si es bien dirigida e instrumentada, puede asegurar que la oposición *hierva* antes de que *explote*». En este sentido, si la temperatura del conflicto se incrementa, el principal peligro para el régimen puede no provenir de las actividades de la oposición, sino de que los líderes lleguen a perder «los nervios» dadas las divisiones que se producen en el gobierno a propósito de cómo tratar la situación interna o cómo responder a presiones externas para iniciar una liberalización¹⁴. Bajo esta lógica, la oposición política se instituye en la «chispa» o el «detonante» más que en la «causa real» del colapso de los regímenes no democráticos.

En esa línea de explosión social contra los autoritarismos, O'Donnell y Schmitter (1994 [1986]: 81 y ss.) advirtieron que entre los primeros actores que suelen manifestar su oposición pública, incluso antes de que la transición a la democracia esté en marcha, destacan los artistas e intelectuales, quienes llegan a simbolizar un verdadero movimiento de resistencia al régimen, crítico y alternativo, que tiende a debilitar los «valores y virtudes nacionales» que la coalición dominante pretende capitalizar. La liberalización y las tendencias aperturistas del régimen político conllevan a que esta clase de disidentes y el tipo de contestación que impulsan resulten toleradas, debido sobre todo al carácter semipúblico y reservado que suponen los foros donde artistas, profesores e intelectuales expresan sus desavenencias y reclamos contra el régimen. En la opinión de ambos docentes, estas manifestaciones artísticas y culturales tienden a ser desarrolladas en teatros, universidades, revistas literarias y académicas¹⁵, círculos y asociaciones de científicos, letrados, pensadores o profesionales, institutos y grupos de investigación, cuyas arenas y actividades terminan por establecerse en semilleros de disidencia contra las estructuras autoritarias. Entre las repercusiones se puede decir que «si bien estos retos no suelen penetrar hasta los niveles en que se ejerce el poder

real, logran corroer las bases normativas e intelectuales del régimen», al tiempo que dichas críticas entrañan que semejantes expresiones se tornen inmensamente populares y redituables, «a punto tal que la oposición al autoritarismo pueda convertirse en una *industria floreciente*, sumamente comercializada, y por ende más difícil de suprimir». El caso del teatro durante la última etapa del franquismo –todavía con el Caudillo en vida– se ajusta a esta valoración teórica. Sépase que en febrero de 1975, una «fecha clave en la oposición al régimen autoritario», tuvo lugar la primera huelga de actores tras disentir con el gobierno sobre la forma en la que debía negociarse su contrato colectivo. A esta inconformidad siguió la detención de algunos artistas, Víctor Manuel, Rocío Durcal y Mónica Randall, entre otros, una serie de huelgas de la totalidad del gremio, la suspensión de diversas obras acusadas de apología del terrorismo y el cierre de algunas salas alternativas y de experimentación (Sinova [ed.], 1995: 148-9). Lo interesante de este suceso es que el recurso de huelga hizo evidente la oposición antifranquista de los actores y su disposición a mantener un claro desafío al régimen para ver cumplidas sus demandas. Tras nueve días de paro general y una vez reabierto las sesiones, los actores fueron ovacionados por el público que pudo percibir la conducta valerosa, lo que habría de producir, además de un efecto dominó sobre otras organizaciones, un impacto demoledor en la capacidad de las autoridades para disuadir a los discrepantes.

Por lo que toca al papel de profesores y estudiantes hemos visto que a partir de los años cincuenta la Universidad comenzó a ser un espacio privilegiado de contestación contra las instituciones franquistas y el orden prevaleciente, autoritarismo que al ser incapaz de integrar a las nuevas generaciones de jóvenes, y especialmente a los jóvenes universitarios (Rubio, 1996: 33), no pudo evitar que estudiantes y profesores se convirtieran en cabezas de este ejercicio de crítica y oposición¹⁶. En su tarea de analizar la actividad de las oposiciones en periodos autoritarios y frente a potenciales escenarios de transformación política, Huntington (1994 [1991]: 137) manifestó que aun cuando «los estudiantes no hacían caer por sí solos a ningún régimen», encarnaban un claro factor de desequilibrio dada la intensidad de sus movilizaciones. En efecto, un estudio de Kroef (1978-79) sobre la oposición política en algunos países del sudeste Asiático ejemplificó y confirmó estos dos razonamientos. Hizo mención sobre las protestas y el activismo que en las décadas del sesenta y setenta llevaron a cabo estudiantes indonesios contra los gobiernos de Sukarno y Suharto, así como en Burma contra Ne Win, y en Tailandia contra Thanom y Kraivixien, contribuyendo en algunos casos a la caída de los gobernantes, pero en ninguno de ellos a que el régimen fuera democratizado.

El estudio de Kroef (1978-79: 623-31) también es provechoso para ilustrar que las fuerzas armadas no sólo llegan a ser agentes de apoyo para los regímenes no democráticos, sino que pueden cumplir una función promotora para el cambio y la democratización, incluso construyendo vínculos con los estudiantes para el logro de este cometido. Advirtió que al menos en aquellos tres países fueron configuradas alianzas efectivas entre oficiales del Ejército y federaciones estudiantiles, las que en Indonesia condujeron a la salida de Sukarno así como al levantamiento que a finales de la década del setenta encabezó el antiguo ministro de Defensa, Abdul Haris Nasution, junto a estudiantes de escuelas y facultades de Djakarta en el fallido intento de oposición al tercer mandato presidencial de Suharto. Un suceso interesante ocurrió a principios de esa misma década en Tailandia, donde supuestos miembros del servicio de inteligencia Tai reclutaron y dirigieron a estudiantes de las escuelas vocacionales de Bangkok dentro del denominado Centro Nacional de Estudiantes de Tailandia, acontecimiento que en lo posterior habría de precipitar la caída del primer ministro Thanom. Mención obligada cuando se aborda la relación militares-cambio político es la «revolución de los claveles» que hacia mitad de los setenta tuvo lugar en Portugal, un hecho ampliamente conocido por los *transicionistas* al representar el paradigma de un régimen no democrático cuya ruptura, provocada por jóvenes militares, terminó con décadas de dictadura y contribuyó a un proceso de transición accidentado. Otro comportamiento por medio del cual los militares han podido colaborar en los procesos de apertura y liberalización es impulsando directamente las reformas del régimen, si bien tímidas, graduales y limitadas, como lo hizo el entonces jefe de las fuerzas armadas de Polonia, General Wojciech Jaruzelski. También existe evidencia de que los miembros del Ejército, la policía secreta o los cuerpos de inteligencia pueden coadyuvar en la crisis del régimen y a una consiguiente democratización, al negarse a participar en las actividades represivas, ocultando o demorando información clave sobre la actividad opositora o desobedeciendo las órdenes de sus superiores de perseguir, detener o silenciar a los manifestantes antirrégimen, de la manera como lo hicieron los servicios de seguridad rumano en los últimos días de la dictadura de Nicolai Ceaucescu (Przeworski, 1995: 108-9, 133).

La iglesia también ha dado muestras de estar considerada dentro de este amplio sector de la oposición social contra los regímenes autoritarios. La afirmación de Huntington (1994 [1991]: 80) resulta adecuada en este sentido: «Antes de los años setenta la iglesia católica habitualmente se acomodaba a los regímenes autoritarios, y con frecuencia los legitimaba. A

partir de esta fecha la iglesia se opuso casi invariablemente a los regímenes autoritarios; y en algunos países como Brasil, Chile, Filipinas, Polonia y los centroamericanos, desempeñó un rol central en los esfuerzos por cambiar dichos regímenes» (también Stepan, 1990: 45). La mayoría de los autores acuerda en sostener que esta modificación tuvo su punto de arranque en el Concilio Vaticano Segundo de 1962-1963, en la que el catolicismo reconsideró su acostumbrada función pastoral y fijó su atención en los problemas y preocupaciones sociales (Johnston y Figa, 1988: 33). Sin embargo, tiempo antes de que tuviera lugar el Concilio, resultó una situación recurrente observar a la iglesia como notable promotora de corrientes de disenso contra gobiernos comunistas y dictatoriales¹⁷, haciendo sobre todo que los primeros, debido a su ateísmo militante, la convirtieran en su adversaria más vigorosa (Ionescu y Madariaga, 1977: 194 y ss.). La persecución que hacia la década de los cincuenta sufrieron católicos y ortodoxos en Bulgaria a manos de las fuerzas comunistas constituye tan sólo uno de los ejemplos de esta afirmación. Los apoyos más significativos que las iglesias han llegado a proporcionar a los grupos opositores son cuando sus recursos, edificios, equipos y fondos económicos se destinan justamente a esos esfuerzos. En la opinión de Johnston y Figa (1998: 36), hacia la década de los sesenta las parroquias católicas catalanas de distritos obreros fueron ocupadas para la articulación de sindicatos ilegales, mientras que en Polonia, dos décadas después, los inmuebles eclesiásticos se emplearon para la realización de conferencias científicas, lecturas y debates ajenas al apoyo y patrocinio del gobierno y el sistema oficial. Uno de los hechos más notables aconteció en la iglesia de San Martín en Varsovia, donde se escenificó una huelga de hambre en calidad de protesta por el encarcelamiento de varios miembros del Comité de Defensa de Trabajadores. Con todo, esto no significa que la iglesia llegue a representar el foco central de la oposición, aunque puede ser un catalizador en el proceso de alzamiento contra los regímenes autoritarios. Cabe decir que con frecuencia las estructuras católicas evitan la participación directa, pero ayudan a preservar la actividad de los disidentes proporcionándoles una estructura organizativa e institucional, independiente del control del Estado. Quizás el mecanismo más común es cuando las iglesias camuflan su actividad evangelizadora patrocinando y dirigiendo organizaciones de derechos humanos o reclutando a las minorías en grupos de izquierda, círculos y acciones contra el régimen.

Dos décadas antes de que iniciara en España el proceso de transición, la iglesia española —a la que el franquismo presentó como «guardián de los valores nacionales» (Hopkin, 1998: 209)— comenzó a manifestar un cambio significativo al evolucionar de factor legitimador del

régimen a elemento crítico¹⁸. Este «despegue» progresivo se inició, desde el punto de vista de algunos historiadores, con las corrientes de «base» de los años sesenta y culminó simbólicamente con la Asamblea Conjunta de Obispos y Sacerdotes de 1971 (Montero, 1994: 233 y ss.). Con el reclutamiento y formación de cuadros y militantes opositores en sindicatos y partidos, tales como los *Movimientos de Acción Católica*; los *Cristianos por el Socialismo*, la *Federación Sindical de Trabajadores*, la *Solidaritat de Obrers Cristians de Catalunya*, la *Juventud Obrera Católica* (Malerbe, 1977: 109 y ss.), así como la *Asamblea Conjunta de Obispos y Clero*¹⁹ (1971), la iglesia jugaría un rol esencial en preparar el terreno de la transición democrática, actividades que en lo posterior serían respaldadas, ya en pleno proceso de cambio, por la gestión del Cardenal Vicente Enrique y Tarancón en su calidad de presidente de la Conferencia Episcopal Española, quien dio cauce a las aspiraciones reformadoras de amplios sectores católicos. Del papel que ejerció al frente de la CEE durante la transición, es de destacar su respaldo público a una línea de separación entre la iglesia y los asuntos políticos, pero más aún su neutralidad oficial y su llamado a los creyentes en la víspera de las elecciones a que votaran en libertad, sobresaliendo además su negativa de apoyar explícitamente a los partidos confesionales (Preston, 1986: 134; Caciagli, 1986: 24, 74)²⁰. En este sentido, se puede interpretar que la actitud del Cardenal Tarancón contribuyó a que el *cleavage* iglesia-estado pasara a un segundo orden en el debate público del cambio político. En cierta medida, no resulte sorprendente, como advirtió Padró-Solanet (1996: 453), que en el nuevo sistema político español los partidos religiosos destacaran por su ausencia²¹.

b) Pactos, negociación y oposiciones democráticas: el presupuesto teórico

Schmitter²² señaló que para entender el cambio de los regímenes era necesario analizar los conflictos al interior de la coalición gobernante, ya que si bien los opositores políticos podían ser capaces de generar las condiciones favorables o necesarias para presionar la transición, o en su caso, dirigirla en una dirección u otra, no siempre tenían posibilidades de provocarla ni mucho menos de conducirla. En una línea similar, Mainwaring (1992: 302-3) señaló que aun cuando las transiciones usualmente comenzaran con divisiones dentro del régimen autoritario, con el tiempo más y más actores llegaban a involucrarse, propiciando que los vínculos entre las elites y las masas fueran cruciales en este tipo de periodos. En el desmontaje de algunos sistemas autoritarios las oposiciones políticas han contribuido en el diseño y construcción del nuevo arreglo político, integrando sus demandas en el entramado constitucional, negociando las garantías jurídicas y los niveles de pluralismo que pretenden alcanzarse, y seleccionando las instituciones en las que se habrá de soportar el marco de la competencia democrática.

Estas acciones han hecho de su participación no sólo un activo indispensable, sino que es precisamente en la estrategia de los pactos donde los representantes de la oposición tienden a constituirse en un «estímulo» extraordinario para quienes pilotan el cambio, tanto porque pueden negociar y controlar sus consecuencias, como porque aspiran a construir una «proyecto» o «estrategia de salida» que les permita prevalecer y subsistir política y económicamente frente a las condiciones que se tratan de implantar²³. Samuel Huntington (1994 [1991]: 112) y Adam Przeworski (1995 [1994]: 136) se sitúan entre los académicos que apoyan este supuesto teórico, tras destacar que todas las transiciones a la democracia implican y son resultado de una negociación –explícita o implícita, abierta o encubierta– entre gobierno y grupos opositores, o bien, en algunos casos, entre representantes del régimen anterior, o sólo entre miembros de las fuerzas prodemocráticas que intentan establecer un nuevo entendimiento entre actores políticos y ciudadanos. Mainwaring (1992: 301) añadió a ello que esta interacción se hacía posible una vez que la coalición autoritaria daba señales de interesarse por una liberalización. De este modo, la conjetura de que «la democracia no puede imponerse por dictado, sino que es fruto de una negociación», hace explícita referencia al papel privilegiado de los opositores en esta clase de procesos (Jung y Shapiro, 1995: 292)²⁴. Ahora bien, Linz y Stepan (1996: 56 y ss.) parecen distanciarse en parte de tal valoración, al afirmar que ni «a nivel teórico ni histórico las transiciones a la democracia involucran siempre la presencia de pactos», en virtud de que pueden variar tanto en sus intenciones como en sus consecuencias, y que su creación no supone que serán necesariamente sostenidos.

Diez años antes de que fueran formuladas estas apreciaciones, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1994 [1986]: 66) defendieron una posición bastante aproximada bajo el argumento de que los pactos no eran un elemento indispensable en las transiciones desde la dominación autoritaria, ni que tampoco resultaban probables o posibles; pero estaban convencidos que cuando los pactos se hacían presentes aumentaban proporcionalmente las oportunidades de que derivara en una democracia política. Linz y Stepan reconocieron que buena parte de la literatura sobre transiciones no sólo hacía mención puntual sobre los pactos, sino que aquellas eran vistas como una negociación entre las corrientes «moderadas» del régimen y de la oposición, ambas en condiciones de «usar» y «contener» a sus respectivas «líneas extremistas». Pero lo que interesa resaltar del juicio de estos autores (Linz y Stepan, 1996: 61 y ss.) es su afirmación de que sólo en los regímenes autoritarios y «post-totalitarios maduros» es posible que se estipulen pactos de transición democrática en la modalidad de «cuatro actores»²⁵, un tipo de juego del que se descartan los sultanismos²⁶ –debido a la

ausencia de los sujetos clave, los moderados dentro del *staff* del monarca y de la oposición— así como los totalitarismos —porque reproducen una lógica similar en la que destaca un gran actor (el líder máximo y extremista a la cabeza de su equipo en el partido de Estado) y un pequeño grupo clandestino de disidentes políticos que puede luchar por sobrevivir y resistir, pero que carece de capacidad para suscitar una transición negociada (véase también Stepan, 1997: 658 y ss). En esta vía de argumentación, las oposiciones que subyacen en los regímenes totalitarios y sultanísticos más que por su actitud moderada y negociadora, se caracterizan por su condición violenta y disruptiva, «haciéndose condenar e impresionar, creando las premisas del cambio», minando las bases del régimen y esperando soportar las acciones de represión, hasta que otros factores contribuyan a imposibilitar la viabilidad del régimen y lo conduzcan a su colapso. Dicho ello, es probable que una de las respuestas al interés de sociólogos y científicos políticos sobre la actividad de oposición en estos específicos periodos pueda estar localizada en las ventajas y oportunidades que los procesos de transición desde los contextos autoritarios tienden a generar para quienes se oponen al régimen y aspiran a poseer mayores garantías y recursos en la arena política. No es fortuito que una amplia gama de países, comenzando por los del mediterráneo europeo, algunos de la América Latina, Polonia en los límites de la Europa Central, Filipinas y Corea del Sur en el continente asiático, así como El Salvador en Centroamérica, hayan logrado incorporar formas de organización política democrática, sea porque la oposición pública empujó la transición «un paso más delante de lo que hubiera ocurrido», sea porque aceptó cooperar en la iniciativa de una apertura limitada, o bien porque reincidió en su demanda de democratizar profundamente las reglas, los hábitos y las instituciones políticas del país.

Sin dejar de considerar que hacia 1976 España representaba el último régimen no democrático de la Europa occidental, su análisis cobra un sobresaliente interés al presentarse como un *caso paradigmático* en el estudio de las transiciones pactadas a la democracia desde la dominación autoritaria, tanto por ser un modelo de cambio político sin precedentes, sin purgas, ni traumas excesivos, como por favorecer un proceso de consolidación acelerado y durable. Si bien es cierto que la tercera ola de democratización inició en Portugal en el año de 1975, la transición por *reforma pactada–ruptura pactada*²⁷, inaugurada en España en el periodo de 1976 a 1978, constituyó un novedoso estilo de negociación política para el establecimiento de sistemas competitivos, donde gobernantes reformistas del sistema autoritario y miembros de la oposición histórica moderada y renovada colaboraron, no sin dificultades, en la construcción de un nuevo ordenamiento político que habría de impactar

sobre otros procesos de democratización (Huneus, 1982: 247; Caciagli, 1984: 85; Przeworski, 1988: 101; Linz, 1992: 435; 1996: 24 y ss; Linz y Stepan, 1996: 87; Juliá, 1996: 185; Colomer, 1991: 1283; 1998: 9).

c) Oposición democrática y transición en España: recorrido teórico e histórico

Con independencia del enfoque científico y sin representar estudios de carácter específico o taxativo, la mayoría de los trabajos sobre la transición a la democracia en España han abordado y reconocido la actividad de las organizaciones opositoras de cara al proceso político en referencia²⁸. Los trabajos combinan enfoques del Derecho Constitucional y Parlamentario con la Ciencia y la Sociología Política, poniendo especial atención en el rol de los opositores políticos durante la etapa de diseño y promulgación constitucional²⁹. Estas contribuciones no son ni mucho menos una proporción representativa del material bibliográfico que se ha producido en torno a la correspondencia entre transición a la democracia en España³⁰ y su oposición pública, aunque permite ejemplificar, además del creciente interés de los científicos sociales por el periodo señalado, el hecho de que ninguna investigación social referente a esta etapa ha prescindido en examinar la estrategia, declaraciones y procedimientos de los opositores y corrientes de semi-oposición al franquismo, ni las relaciones que estos últimos sostuvieron con el gobierno (Morodo, 1984: 130). Dos razones apresuradas se pueden citar respecto a la explicación de este fenómeno: 1) que no puede entenderse el cambio político en España sin la actividad y la disposición reveladas por las organizaciones políticamente opositoras, concretamente por lo que hace a su estrategia de consenso en el periodo constituyente, y 2) que comparado con su desempeño en otras facetas del proceso democrático, esto permite confirmar la visibilidad pública que pueden llegar a adquirir las oposiciones en los periodos de transición política desde un régimen autoritario. En la perspectiva del historiador Álvaro Soto Carmona (1998: 31), los elementos más sobresalientes de la aportación opositora a una futura transición a la democracia en España fueron los siguientes³¹: 1) la consolidación de Comisiones Obreras en el ámbito laboral y su fuerte implantación en las fábricas; 2) el desarrollo de una oposición moderada (liberales, democratacristianos, socialdemócratas) que ligó su proyecto democratizador al «europeísmo», consiguiendo apoyos en las elites del país; 3) el final de la crisis del PSOE y su renovación generacional, y 4) el carácter explícito por parte del PCE de su política de *Pacto para la Libertad* que condujo a numerosas personas no comunistas a organizarse políticamente³².

Es bastante aceptado entre la comunidad científica y los líderes de opinión pública que la «originalidad» de la transición en España estuvo sustentada en la doble maniobra que desplegó el entonces presidente Suárez entre los sectores al interior del régimen –Cortes corporativas, Movimiento Nacional y Fuerzas Armadas–, y las diversas organizaciones de la oposición al franquismo³³. Apoyado por su equipo de gobierno, Suárez no sólo diseñó el proyecto de Ley Para la Reforma Política por el que se planteaba el inicio del proceso democrático, sino que se dio a la tarea de convencer a los procuradores de las Cortes franquistas sobre la necesidad de la transformación política del país³⁴; así también se empleó en atemperar los ánimos de los sectores más radicales y favorables al continuismo en las filas del Ejército y la Marina; tuvo que maniobrar bajo el clima de una crisis económica golpeante y de tensión social fomentada por los asesinatos y las acciones terroristas³⁵; supo infundir en la opinión pública valor y tranquilidad para instaurar un gobierno de principios democráticos³⁶; estrechó lazos y construyó acuerdos (en diferentes etapas del proceso de cambio) con el conjunto de la oposición³⁷; consiguió desalentar sus demandas de *ruptura democrática* y sorprenderlos en la iniciativa democratizadora, al tiempo que logró –con los peligros insitos de la medida–, canjearle al PCE su legalización por aceptar la monarquía, los símbolos de España y la lucha institucional. Linz y Stepan (1996: 93) han calificado de «innovador» el liderazgo de Suárez en este proceso, aunque no dejaron de llamar la atención sobre la participación destacada de otros actores en el éxito del cambio, como fue el caso de la función del Rey y la posición moderada del líder comunista Santiago Carrillo; la prudencia del dirigente católico, Cardenal Vicente Enrique y Tarancón; el apoyo y coraje manifestado por el vicepresidente de Gobierno, General Manuel Gutiérrez Mellado; la astucia política del dirigente de la oposición catalana Joseph Tarradellas; la habilidad parlamentaria instrumentada por el presidente de las Cortes, Torcuato Fernández-Miranda y la colaboración del dirigente conservador Manuel Fraga Iribarne.

Gillespie (1993: 537-8) ha considerado que la única divergencia de criterio en torno al proceso de transición democrática en España, es el de si debe ser analizado como un fenómeno de elites o un fenómeno de masas, donde los partidarios de lo primero tienden a sostener que la colaboración vital entre las elites y los dirigentes de los partidos políticos, junto al rey, fueron los actores centrales durante los años de transición, mientras que sin el renacimiento de la sociedad civil y la creciente presión de las movilizaciones obreras, como suelen afirmar los segundos, hubiera sido improbable que sectores tan importantes de la elite franquista adoptaran reformas estratégicas destinadas a una genuina democratización. El autor

sostuvo que las perspectivas de elites y de masas no eran mutuamente excluyentes, aunque manifestó que ningún investigador había intentado de forma sistemática integrar ambos enfoques a fin de explorar las dinámicas de su interacción durante el mencionado proceso. Con todo, resulta admisible señalar que el proceso de transición a la democracia en España implicó una reforma «desde arriba» con estrategias de presión y reivindicación «desde abajo» (Maravall, 1985: 19)³⁸, en la que grupos de oposición al franquismo participaron desde la fase preliminar al proceso de cambio (actividades que han sido ligeramente apuntadas en el apartado precedente).

En su objetivo de defender la «política consociacional» como modelo de la transición española, Huneus (1982: 253-60) postuló que «el papel de la oposición en un régimen autoritario [...] que ha destruido a los partidos políticos y los grupos de interés [...], no es tanto crear situaciones que conduzcan a la crisis y caída del régimen, sino más bien influir en el desarrollo de las contradicciones a su interior a fin de debilitar las bases de su estabilidad». La idea es que al intervenir en la relación de fuerzas dentro de la coalición dominante se evita una estrategia de confrontación y se preparan las condiciones para democratizar al régimen. Aplicando a los hechos esta referencia teórica, el autor sostuvo que con la intensa movilización de base desarrollada entre la primavera de 1975 y el invierno de 1976³⁹, la oposición provocó el fracaso de la estrategia mayoritaria impulsada por el presidente del Gobierno, Arias Navarro, y el ministro de la Gobernación, Fraga Iribarne, al tiempo que contribuyó en la configuración de una nueva alianza dentro del bloque dominante que habría de sentar las bases para la negociación con las fuerzas opositoras. Esta opinión fue compartida por el propio Maravall (1980: 72 y 75; 1985 [1982]: 26-8) cuando afirmó que «la dinámica de presión social –debida al movimiento obrero y nacionalista– había hecho imposible una estrategia de *reforma democrática limitada y otorgada*», por lo que la presión fue, a pesar de ser socialmente limitada y reducida a cierto sector de la población, «esencial para entender el desarrollo de las disposiciones negociadoras *desde arriba*»⁴⁰. Es más, este autor señaló que durante los meses cruciales del post-franquismo la oposición «poseyó la iniciativa» no sólo por el esfuerzo desestabilizador que el movimiento obrero venía ejerciendo, sino por la decisión de los partidos tradicionalmente antagónicos de agruparse por vez primera en torno a una plataforma común: la Coordinación Democrática. Recuérdese que este organismo habría de fundarse con la concurrencia de las Juntas Democráticas de España y la Plataforma de Convergencia Democrática, donde el PCE, PSP y PSOE, junto con otros partidos y organizaciones políticas democráticas y algunas nacionalistas, signaban una estrategia de

oposición al reformismo continuista, a favor de un proceso electoral democrático y, como consecuencia de éste, un periodo constituyente que condujera a una decisión sobre la forma de Estado y de gobierno⁴¹. Uno de los actores participantes en la transición (Guerra, 1985: 9) ofreció su impresión sobre el papel de las partes:

«...quedarán arrinconados en los primeros meses los protagonistas que no fueron capaces de abordar en profundidad el proceso, y se abrirá la vía a los elementos reformadores del propio franquismo, que, gracias a la presión conjugada de las fuerzas populares y los partidos de oposición democrática, se ven abocados a una negociación orientada a desmontar paso a paso las ya caducas estructuras».

Un argumento más que defiende la contribución opositora al éxito de la transición «mediante transacción» fue proporcionado por Share (1987: 540) con el señalamiento de que una conducta menos prudente y más indisciplinada de los disidentes políticos hubiese socavado el esfuerzo realizado por el presidente del Gobierno, cuya lección habían aprendido sobre todo los comunistas al «no intentar el uso de la provocación para obtener concesiones de la administración Suárez». Share consideró que una campaña más hostil de los opositores contra la monarquía o contra el propio presidente⁴² hubiera alarmado a la derecha franquista y los sectores militares, mientras que una reacción más triunfal de las fuerzas democráticas a la legalización del PCE o al desmantelamiento del Sindicato Vertical del Estado y el Movimiento Nacional, pudieron haber puesto en riesgo las reformas que el gobierno había emprendido en los momentos más delicados. El autor expuso que los líderes de la oposición estaban conscientes de los peligros que un potencial fracaso de la reforma Suárez hubiera acarreado, al tiempo que no eran ajenos a los costes de represión que implicaba el franquismo: ello hacía que la alternativa de pactos con la corriente reformista se constituyese en la opción preferible en comparación con otra, claramente más hostil y riesgosa, fincada en la vuelta autoritaria. A lo anterior podrían ser añadidas las declaraciones que Santiago Carrillo hizo en Roma el 28 de julio de 1976, ofreciendo su colaboración institucional en un tono de extraordinaria moderación. Respondiendo a sus propios planteamientos sobre el compromiso y la potencial aportación de las fuerzas opositoras al proceso de cambio político en España, el dirigente comunista se dijo dispuesto a garantizar que la transición se hiciera en paz y «sin revanchas ni venganzas», asegurando el «respeto por las fuerzas armadas», la «libertad de conciencia y de religión», así como su disposición a «negociar» para «servir a España» (Prego, 1995: 517 y ss.). Según esta autora, libertad y aceptación de creencias religiosas, apoyo al Ejército como institución y destierro de revanchismos y venganzas históricas, fue el

«ofrecimiento más moderado que se ha oído de labios de la oposición democrática», haciendo de esa conducta tolerante y presta a la colaboración, el fundamento de lo que sería la *política de consenso*, un estilo que habría de configurarse en el motor de la democratización. A ello debería ser añadido que dichas declaraciones no deberían resultarnos sorprendentes cuando, dos décadas previas al pronunciamiento de Roma, durante la celebración del XX Aniversario del Comienzo de la Guerra Civil, el propio Carrillo declaró «solemnemente estar dispuesto a contribuir sin reservas a la reconciliación nacional de los españoles y a terminar con la división abierta por la guerra mantenida por el general Franco». Desde la perspectiva de Mainer y Juliá (2000: 39), el PCE fue «tal vez la fuerza política que comprendió antes este profundo cambio moral y cultural», lo que se vio reforzado por su posición de respetar la legalidad democrática y la voluntad popular expresada en elecciones libres, así como su compromiso de no recurrir a la guerra civil ni a las violencias físicas para dirimir las diferencias político-sociales. Para estos autores, «fueran cuales fuesen las últimas intenciones y el valor instrumental de todas estas consignas, lo cierto es que los comunistas expresaron, ya sin interrupción, su política en lenguaje democrático».

Si el asunto de la oposición social y política no ha residido en cuestionar su carácter participativo en este suceso histórico, ¿por qué algunos académicos como O'Donnell y Schmitter (1994 [1986]: 38) sostuvieron que la decisión de liberalizar el régimen político de este país fue adoptada por «elementos predominantes de la alta jerarquía del régimen gobernante español frente a una oposición débil e inorgánica»?⁴³ ¿Por qué los científicos sociales no coinciden en la valoración del aporte opositor al derrumbamiento del régimen y su sustitución por una forma de democracia política? Conviene aproximar, antes de dar curso a este tratamiento, cuáles eran aquellos grupos o sectores que en términos generales conformaban las oposiciones democráticas al régimen de Franco. Ya hemos visto que durante esta etapa los obreros y estudiantes constituyeron las principales organizaciones de disenso político, donde algunos partidos desempeñaron una capacidad notable de reclutamiento e infiltración. Raúl Morodo (1984: 131) señaló que en la década del setenta los grupos de oposición más importantes eran los comunistas y socialistas —tanto los del PSOE como aquellos denominados del Interior (PSI-PSP)—, ciertos sectores liberales, socialdemócratas, democristianos y monárquicos, así como nacionalistas vascos, catalanes, gallegos y personalidades independientes. Puede decirse que el espectro ideológico de la oposición era tan amplio que comprendía formaciones que se desplazaban desde la democracia cristiana hasta la extrema izquierda (Torres del Moral, 1992: 8), combinando

tendencias moderadas e intransigentes, rupturistas o favorables a una democratización paulatina.

Si bien la mayoría de los opositores al franquismo pugnaban por la ruptura con el aparato autoritario y la restauración de la democracia, un primer razonamiento que puede explicar la afirmativa de O'Donnell y Schmitter estaría basada en el carácter heterogéneo y divisivo que comportó la oposición al menos hasta la primera mitad de los setenta, situación en la que eran evidentes las tensiones que de tiempo atrás venían sosteniendo el PCE con el PSOE (Tusell, 1977: 260; Oñate, 1998: 159 y ss; Powell, 2001: 62), y este último, a su vez, tanto frente al PSI/PSP⁴⁴, como entre su propia estructura organizativa –los jóvenes socialistas del interior de España (vascos, asturianos, andaluces y madrilenos)⁴⁵ frente a los líderes históricos en el exilio⁴⁶. Nótese que sólo hasta el 26 de marzo de 1976 tuvo lugar la Coordinación Democrática, cuyo «frente rupturista», después de múltiples tentativas de acercamiento, pudo por fin ser organizado un trimestre antes de que el Rey solicitara a Arias Navarro su renuncia de la presidencia del Gobierno y nombrara a Adolfo Suárez en este cargo. Oportuno es señalar que como estructura política de la oposición democrática, la denominada *Platajunta* habría de verse ensombrecida por sus dificultades para dirimir y ajustar sus diferencias ideológicas, imponer tiempos y objetivos y construir un programa alternativo tanto para los inmovilistas como para los blandos de la coalición en el poder. En opinión de Caciagli (1986: 8) esto podría explicarse «precisamente porque su unificación llegó con retraso» y porque adoleció de una base organizada en todo el país. De forma adicional, puede ser señalado con Powell (2001: 157) que la unidad conquistada por la oposición en Coordinación Democrática había sido un éxito «más aparente que real», debido a que no sólo no lograría superar el desencuentro histórico entre PCE-PSOE –que en lo posterior habría de acentuarse frente al escenario potencial de enfrentamiento político en la arena electoral y desde el bloque de la izquierda–, sino que su contribución a mejorar las relaciones entre los principales partidos socialistas, conseguir el entendimiento entre democristianos y comunistas o saldar las divisiones en el seno de la oposición catalana, se distinguiría por ser insuficiente.

Otra explicación podría recogerse de los puntos de vista de Colomer (1998: 18) respecto a que el rasgo distintivo del «modelo español» se encuentra en el hecho de que los cambios fueron iniciados mediante transacciones «desde arriba» entre «duros» y «blandos» del régimen autoritario, pero sin que mediara la intervención activa de la oposición en las negociaciones y los pactos durante la fase preelectoral⁴⁷. Cuando en líneas preeliminares se

abordó la propuesta de juegos de Przeworski referente a las transiciones pactadas «desde arriba con presión desde abajo», se dijo que las expectativas de la oposición democrática parecían instituirse como variable dependiente de la estrategia política adoptada por los reformadores. En el caso español esta observación fue confirmada por José A. González Casanova⁴⁸ al señalar que las claves de la transición pactada no debían buscarse tanto en el camino seguido por la oposición, sino en la crisis del bloque dominante (también Share, 1987: 536), «de cuya capacidad política dependió siempre en gran medida la estrategia opositora». De forma simultánea, el profesor Colomer (1990: 77 y ss; 1991: 1284) sugirió, a partir de sus cálculos sobre las interacciones entre Suárez y las organizaciones opositoras, que estas últimas no sólo habían sido excluidas del primer pacto que dio pie a la Ley Para la Reforma Política –la cual tuvo lugar sólo entre *blandos* y *duros*–, sino que la oposición había carecido de una «estrategia dominante» de cara al presidente del Gobierno y los inmovilistas del régimen, hecho que la orilló, después del referéndum, a ceder en sus intenciones de ruptura y negociar con Suárez su propuesta de reforma⁴⁹. Este acontecimiento nos permite observar que si se era impreciso sobre la capacidad de iniciativa del gobierno en el proceso de cambio, fue el referéndum la prueba decisiva de que sería éste quien daría los pasos, quedando la oposición a expensas de su actividad: así pues, el traspaso a la democracia no seguiría el itinerario previsto por la oposición anti-franquista (Oñate, 1998: 155; Botti, 2001: 402).

Esto coincide con la apreciación de algunos analistas en el sentido que la oposición «no estaba en condiciones de imponer su propio modelo y provocar inmediatamente un desplazamiento de la clase política en el poder» (Dorado y Varela, 1993: 253-4). Conviene decir con Powell (2001: 172 y ss.) que el éxito del gobierno en las Cortes respecto a la LPRP habría de generar un segundo efecto: «agrav(ar) la crisis por la que entonces atravesaba la oposición», originada al menos desde finales de septiembre de 1976 ante su incapacidad para elaborar una alternativa a las propuestas del gobierno y conciliar sus problemas internos. Adviértase que si el triunfo en el referéndum puso de relieve «la voluntad del pueblo español» de democratizar el país mediante una incidencia mínima de incertidumbre, revelaba también «la imposibilidad de una ruptura tal como lo planteaban algunas voces de la oposición» (Dorado y Varela, 1993: 260)⁵⁰. Si se acepta por una parte que los proyectos reformistas de Suárez y su gobierno fueron respaldados por la mayoría de los ciudadanos en detrimento de «una oposición poco unida y sin un proyecto claro y común», y que, por otra parte, el término «ruptura pactada» ocultaba la derrota de los partidos de la oposición democrática al tener que plegarse al ritmo que el gobierno iba marcando –incluso desde el

nombramiento de Suárez– (Oñate, 1998: 155n y 156n.)⁵¹, entonces las apreciaciones de O'Donnell y Schmitter (1994 [1986]: 38) sobre la presencia de una «oposición débil e inorgánica» en el proceso de transición tenderían a ser acertadas. Un elemento añadido ocurrió con la Comisión de los Nueve⁵² instalada durante el primer semestre de 1977 para negociar y articular las demandas de la oposición (legalización de partidos políticos, la forma del sistema electoral, liquidación del Movimiento y los sindicatos verticales, así como la amnistía a prisioneros políticos), pero que hizo prácticamente imposible el mantenimiento de la oposición como *bloque* político tanto porque no constituyeron negociaciones formales (Gunther, 1992: 50) como porque el proceso de reorganización de la derecha terminaría por atraer a varios grupos integrados en esa Comisión (Santamaría, 1982: 402). Más temprano que tarde el conjunto de la oposición democrática habría de disgregarse en la fase previa a la primera jornada electoral, bajo el entendido de que los partidos tendrían que optar por dirigir sus estructuras organizativas hacia la búsqueda del voto (Caciagli, 1984: 86). En buena medida, este fenómeno parece confirmar la observación de Adam Przeworski (1995: 152) relativa a que cada una de las fuerzas que deciden luchar contra el autoritarismo tienen que considerar su futura posición bajo la democracia, manteniéndose unidas frente a la dictadura, pero sin perder de vista que una vez convocados los comicios fundacionales deberán enfrentarse entre sí⁵³.

Retomando las consideraciones de Colomer (1990: 81, 1998: 15), interesa señalar su argumento de que en el periodo previo a las elecciones no hubo «cooperación real» entre el gobierno reformista y la disidencia rupturista, al tiempo que en ese lapso la única y más importante negociación entre Suárez y un miembro de la oposición tuvo lugar de forma secreta cuando aquél se reunió con Santiago Carrillo a fin de acordar la legalización de su partido⁵⁴. Con base en las apreciaciones de este economista catalán, tal falta de cooperación se extendió a las conversaciones que el gobierno sostuvo con la Comisión Negociadora –la que según Morodo (1984: 132) sentó sus bases desde la *Platajunta*–, y en la que el primero le hizo a la segunda sólo «algunas concesiones de menor importancia [...] impuso por decreto-ley un sistema electoral que le favorecía; y declaró excluidas de los programas de los partidos que quisieran ser legalizados y del debate sobre la futura Constitución la forma de gobierno monárquica y la forma unitaria del Estado» (Colomer, 1998: 96-7, 116). Autores como Share (1987: 539-40, 543), Aróstegui (1999: 269-73) o Morodo (1984: 156-61) parecen no compartir los términos de Colomer aunque admiten que con el triunfo de la LPRP la oposición se vio obligada a cambiar su estrategia, alejar la posibilidad de la ruptura y entrar

en la línea de la participación mediante un proceso de reforma. En la perspectiva del primero de ellos, el presidente Suárez inició una amplia serie de contactos con casi todas las facciones del régimen y los grupos de oposición poco después de su nombramiento, lo que le permitió «ganar el respeto y la admiración de la oposición, así como su disposición y su flexibilidad al diálogo»⁵⁵. Es más, Share sostuvo que los líderes de la disidencia política muy pronto manifestaron su satisfacción por el «progreso» entre las propuestas de Arias Navarro y Suárez, mientras que a finales de 1976 muchos de aquellos «aceptaban la reforma de Suárez como la única ruta posible a la democracia»⁵⁶. Aróstegui, por su parte, destacó que los contactos en secreto entre el gobierno y miembros de la oposición se produjeron con cierta frecuencia desde temprana fecha a la designación de Suárez: «el 10 de agosto Suárez recibe por vez primera a Felipe González»⁵⁷. Dichos contactos se ampliaron a otros agentes de la oposición tales como el nacionalista catalán Jordi Pujol, el líder socialista Enrique Tierno Galván y el propio Santiago Carrillo. Con todo, en las principales reuniones llevadas a cabo tanto en septiembre de 1976 en el hotel Eurobuilding de Madrid, como en noviembre en Las Palmas de Gran Canaria y en la casa de José María de Areilza en Aravaca⁵⁸, la mayoría de las fuerzas de oposición mantuvo sus exigencias de ruptura y su desacuerdo con el referéndum⁵⁹. ¿Las razones? Que el proyecto de LPRP «no había sido negociado con la oposición, sino tan sólo con las instituciones del franquismo» (Oñate, 1998: 253; Powell, 2001: 172)⁶⁰, hechos que nos permiten confirmar la valoración de Colomer (1998: 96) relativa a que durante esta etapa la estrategia opositora combinó «contactos personales y predisposición negociadora con convocatoria de manifestaciones y huelgas»⁶¹.

Importante es dejar sentado que el 23 de septiembre de 1976 se fundaría Alianza Popular, asociación política que en lo posterior se habría de configurar en la fuerza de oposición más importante de la derecha⁶², y a partir de 1982 y hasta la mitad de la década siguiente, ya bajo el nombre de Partido Popular, en la organización opositora más destacada durante ese periodo de la democracia. Pensada en sus orígenes como un partido centrista, Alianza Popular, bajo el liderazgo del ex ministro Manuel Fraga Iribarne, terminaría por agrupar a buena parte de los ex colaboradores directos del General Franco, modificando su estrategia reformista y tornándose en una agrupación política conservadora, continuista y heredera del sistema autoritario, lo que terminaría por pesarle al menos en los diez siguientes años al identificársele como el partido del viejo régimen. AP reclutó a casi la mitad de los procuradores franquistas –183–, quienes esperaban sobrevivir políticamente al proceso de cambio, y desde donde pretendían impulsar, con Fraga a la cabeza del gobierno, «una democracia con orden, con ley

y con autoridad» (Prego, 1995: 554 y ss.).

Respecto al tipo de relación que establecieron gobierno y opositores en la Comisión Negociadora, esto es, posterior a que fuera aprobada la LPRP por las Cortes y los ciudadanos, Morodo presentó una posición distinta a la de Josep Colomer en el sentido de que «si el referéndum de 1976 constituye ya un inicio implícito de consenso», el establecimiento de la Comisión de los Nueve «es ya la formalización explícita de un consenso cada día más creciente». Uno de los primeros puntos de acuerdo al que según Morodo se arribó, fue el del planteamiento de la oposición de que el PCE debía ser legalizado, por lo que las conversaciones que sostuvieron «Gobierno–Comisión Negociadora y Suárez–Carrillo» durante los primeros meses de 1977, habrían de «asentar esta demanda como inevitable». Agregó que sólo por un problema de prudencia se dejó a Suárez la fecha oportuna para su legalización, cuya posibilidad estaba condicionada a las dificultades que podían ser generadas de la reacción de las fuerzas armadas. En este sentido, mientras Colomer atribuyó el logro de la legalización a las negociaciones entre Suárez y Carrillo, Morodo otorgó un reconocimiento al conjunto de la oposición representada en la Comisión Negociadora. Aunque Colomer no restó importancia a este hecho, parece no haber quedado convencido de que si se era escéptico sobre la sinceridad del gobierno, la legalización del PCE era una prueba poderosa que tendía a anular cualquier cuestionamiento serio sobre el deseo de la administración Suárez de construir una *democracia genuina*: «la legalización del PCE fue sin duda el punto de no retorno de la transición» (Powell, 2001: 180).

El otro gran problema estaba relacionado con la normativa electoral, en la cual se formularon tres opciones: el sistema proporcional defendido por la oposición, el sistema mayoritario apoyado por los sectores *nucleados* alrededor de Alianza Popular, y la actitud ecléctica de transacción promovida por el gobierno. En la perspectiva de Morodo (1984: 160), el Decreto-ley 20/1977 de 18 de marzo por el que se estipulaban las modalidades del proceso venidero, fue fruto de «transacciones y acuerdos a varias bandas Gobierno-oposición y Gobierno-Alianza Popular», mediante «un sistema intermedio –ya trazado en la LPRP– para elegir el Congreso de los Diputados entre el criterio proporcional y el mayoritario». Como puede observarse, esta apreciación guarda cierta distancia de las posturas de Colomer en el sentido de que Suárez hizo ciertas «concesiones de menor importancia» e impuso el decreto ley para un sistema electoral «que le favorecía». Probablemente, para Colomer la amnistía, la disolución de las estructuras corporativas o la libertad sindical no eran importantes en

comparación con los mecanismos que debían regular y garantizar la transparencia del proceso, elementos estructurales para configurar por vez primera un parlamento democrático desde la II República. No obstante, los postulados de Colomer pueden ser comprendidos mejor si tenemos cuenta que desde su perspectiva Suárez no tenía disposición ni intenciones de conducir el régimen político español hacia un sistema de competencia abierta, pluralismo y equidad política. Algunos años antes, Maravall (1980: 73) había destacado que la política de pactos seguida por Suárez hasta las elecciones de 1977 se asentó, «primero implícita y tentativa y poco a poco más clara», sobre la aceptación de varias reivindicaciones de las fuerzas opositoras: libertad de partidos; concesión de amnistía política; disolución del Movimiento y del sindicato vertical (aunque sobre esto último el autor mencionó que no fue resuelta la cuestión del patrimonio incautado y acumulado), así como la «convocatoria de elecciones libres a las Cortes Constituyentes», ello, sin profundizar acerca de la normativa electoral. Un par de años después, Santamaría (1982: 401-2) relató que si bien nunca se pudo llegar a conocer «ni la agenda ni los temas de discusión con el gobierno», éste, «en cualquier caso, fue cumpliendo las condiciones impuestas por la oposición: nueva ley de asociación política, que facilitaba la legalización de los partidos, ampliación de la amnistía, desmantelamiento de la burocracia sindical y del Movimiento, *ley electoral* y finalmente, legalización del PCE». El autor manifestó, sin embargo, que el gobierno mantuvo la iniciativa e impuso contrapartidas y limitaciones serias a estas concesiones, lo que devino que el proceso de negociación fuera «un triunfo indiscutible del presidente Suárez» al haber «logrado controlarlo». Pero al igual que el anterior, este autor tampoco dio mayor importancia a si las reglas para los comicios habían sido acordadas por gobierno y oposición democrática.

Permítaseme una última consideración sobre este punto. A mi juicio, Charles T. Powell (2001: 176 y ss.) se sitúa en una postura intermedia aunque no del todo reñida con las valoraciones de Colomer. En primer lugar, subrayó que el 8 de febrero de 1977 Suárez había decretado, de acuerdo con las exigencias de las fuerzas opositoras, la modificación de algunas normas contempladas en la Ley de Asociación Política a fin de dar paso a una inscripción masiva de partidos. En lo referente a la libertad sindical, dijo que el gobierno autorizó la celebración de la 1ª. Asamblea General de USO y el 3er. Congreso del sindicato ELA-STV, mientras que en los meses de marzo y abril fueron aprobadas nuevas leyes sobre el derecho de huelga, asociación sindical y el cierre patronal, la regulación de conflictos colectivos, así como la legalización inmediata de USO, UGT, CC OO, y demás organizaciones sindicales.

Powell añadió que el presidente Suárez no tuvo objeción en decretar la extinción de la Secretaría General y del Consejo Nacional del Movimiento el 1 de abril de 1977, es decir, antes de las elecciones, tal y como era del interés de la oposición que temía que el gobierno utilizase sus recursos para sus propios fines. Sin embargo, este historiador británico cuestionó que se hubiera repetido «hasta la saciedad» que la conducta solidaria y unificada de la oposición democrática impusiera al gobierno la legalización del PCE. Al respecto, ofreció dos argumentaciones: 1) el posibilismo de un PSOE crecientemente reacio a permitir que la negociación con el gobierno quedara supeditada a la cuestión comunista, y 2) el hecho de que si el PCE aceptaba la monarquía a cambio de su legalización, el PSOE debía hacer lo propio con referencia a la institución monárquica y a participar por tanto en unas elecciones en las que también habrían de estar los comunistas. Desde esta óptica, Powell concedió una «especial importancia» a la entrevista secreta que el 27 de febrero sostuvieron Suárez y Carrillo para impulsar el reconocimiento formal de ese partido, disminuyendo, por tanto, las presiones del conjunto de la oposición. En lo relacionado a la normativa electoral, Powell indicó, citando el señalamiento del entonces secretario general técnico del Ministerio de Justicia, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, que no había prosperado «ni una sola de las propuestas de la comisión de la oposición, a pesar de lo cual ésta aceptó el contenido del decreto-ley del 14 de marzo sobre normas electorales, aunque sin gran entusiasmo». Puede por ello ser observado que estos dos últimos puntos –legalización y normativa electoral– son los que coinciden con aquellos planteados por Colomer, mientras que los anteriores se aprecian enfrentados en lo correspondiente a su aparente radicalidad. Con todo, los aspectos defendidos por cada uno de estos autores podrían ser complementarios bajo la interpretación de que aun cuando el proyecto de Ley Para la Reforma Política y la normativa electoral no resultaron abrigadas por los principales líderes de la oposición democrática –la primera incluso públicamente rechazada⁶³–, fueron los acercamientos de Suárez con la oposición política lo que permitió diseñar un plan que integraba y «conciliaba» algunas de sus demandas –salvo las de ruptura inmediata–, con medidas que tendían a atenuar la furia y disuadir las estrategias de regresión de los sectores inmovilistas, quienes observaban peligrar su sobre vivencia política ante la previsión de que el acceso al poder tuviera que realizarse por vía democrática.

Si bien en cierta etapa del proceso los opositores se negaron a respaldar la alternativa formulada por la corriente aperturista, queda claro, como señaló Aróstegui (1999: 270), que la reforma necesitaba de la intervención opositora, elemento determinante en la legitimación de

un cambio político de tal envergadura. Así, tras haber logrado «el asentimiento» del núcleo duro franquista para el desmontaje de «su régimen» y la instauración de uno distinto⁶⁴, quedaba lograr la aceptación de los opositores a participar en unas elecciones generales, hecho que se instituía en «la segunda clave para el éxito del proceso». Con sus claras o sombrías intenciones, esto fue un cometido que Suárez consiguió. La historia ha preferido reseñar que los reformistas dentro del régimen y la oposición democrática coincidían en lo que los observadores políticos han calificado como «punto de llegada» –la instauración de un régimen de soberanía popular, supremacía de la ley, plural y competitivo en lo político– pero divergente en lo relacionado al «punto de partida»: cambio pactado o con ruptura. Sin embargo, la necesidad de precisar el modo en que se llevó a efecto la LPRP y la posterior normativa electoral, responde al interés de aproximar y conocer cuáles fueron las relaciones gobierno-oposición que se constituyeron durante esta primera fase del periodo de cambio. Todo parece indicar que al menos hasta las elecciones de 1977 la estrategia opositora estuvo supeditada a la del grupo político dominante, un suceso que confirma la hipótesis de que los reformistas en el gobierno son precisamente quienes dirigen la transición, sirviéndose de las viejas pautas para acceder a un cambio controlado, legitimando el proceso político de cara a los sectores duros del régimen en fase de defunción, dando seguridad a los temerosos de que el cambio no habrá de lesionarles y facilitando de este modo su disposición a secundarlo y aceptarlo (Morlino, 1996: 112; Stepan, 1990: 48). No resulte extraño que sólo después de que la oposición democrática aceptara la Ley para la Reforma Política, optara por participar en las elecciones de 1977 y se integrara en la legislatura constituyente, pudiera lucir un mayor y más visible protagonismo. Esto sobre todo a raíz de los debates, las alianzas y negociaciones para el acuerdo constitucional, cuyo evento, junto con el de los pactos económicos y socio-políticos de la Moncloa que se signaron el 25 y 27 octubre de 1977, han representado los sucesos de la transición española mas relevantes, así como los parámetros a seguir por gobernantes y opositores de otras naciones que aspiran a instrumentar reformas políticas de similar naturaleza. Ello es coherente con la tesis que Colomer (1991: 1283) viene defendiendo desde principios de los noventa, en cuanto a que a la característica de negociaciones y pactos entre reformistas del régimen autoritario y la oposición democrática que se hace del modelo español, debería ser añadido que éstos no tomaron lugar sino hasta después de las primeras elecciones libres, es decir, el 15 de junio de 1977, año y medio después a la muerte de Franco.

Ahora bien, ¿qué suscitó la construcción de acuerdos entre grupos opositores y el gobierno de Suárez para la creación de una carta constitucional? El propio Colomer (1990: 63; 1998:

15-6, 114), indicó que debido a que ningún grupo había obtenido mayoría en las nuevas Cortes, Suárez y sus reformistas tuvieron que abandonar sus pretensiones de reforma constitucional limitada que habían preparado y que buscaban imponer de un modo unilateral, ante lo cual debieron aceptar la cooperación de los partidos de la antigua oposición antifranquista (socialistas, comunistas y nacionalistas). A esta afirmación parece contraponerse la de Torres del Moral (1992: 17), para quien la composición más o menos equilibrada y sin mayoría que reflejaron las Cortes como resultado de las elecciones de junio de 1977, no son la explicación de que el gobierno tuviera que construir consensos con los opositores durante el periodo constituyente. Según él, no era previsible ni conveniente, aunque en términos de escaños resultaba posible, un gobierno de coalición entre UCD y AP (185 de los 350 asientos), debido a que hubiera significado caer de nuevo en los antagonismos históricos y que éstos derivaran en una Constitución excluyente de la mitad de España: «ni lo uno ni lo otro era deseable»⁶⁵. En este sentido, se optó por un «pacto multilateral sin acceder a la formación de un gobierno de concentración», a lo que se sumaba el estado crítico y frágil de la democracia como consecuencia de la situación financiera del país, la violencia de la extrema derecha y el continuo temor de la involución. De hecho, el mismo Colomer (1990: 30 y ss.) aceptó que la «obsesión» de la gran mayoría de los ciudadanos y de los dirigentes sociales y políticos en la segunda mitad de los setenta era, «a diferencia de épocas históricas anteriores, la de evitar una nueva guerra civil». De tal suerte, la posibilidad latente de enfrentamiento y la memoria de la guerra fue lo que determinó «conductas» que buscaban «evitar su repetición» (véase también Del Águila y Montoro, 1982: 148; Capo *et al.*, 1990: 98). En suma, se pueden distinguir cinco comportamientos sobre el rol de las fuerzas de oposición en España previamente al primer encuentro electoral⁶⁶:

- 1) Que a pesar de sus intentos de unificación, las fuerzas opositoras –comunistas, socialistas históricos y del interior, nacionalistas, sindicatos y colectivos independientes, neoliberales y conservadores, monárquicos y republicanos, progresistas cristianos y demócratas radicales– no sólo carecieron de un proyecto político, sino que aparecieron divididas y altamente heterogéneas en sus estrategias democratizadoras, lo que terminó por incidir en su incapacidad de formular oportunamente un proyecto coherente y viable, así como de movilización de apoyos para el derrocamiento del régimen.
- 2) Que no obstante ello, las organizaciones de la oposición coincidían en sus aspiraciones de mantener una ruptura con la legalidad autoritaria en tanto condición para transitar e instaurar un régimen de libertades políticas, pretensiones que no habrían de prosperar y

que en lo posterior tendrían que ser atenuadas.

- 3) Que la iniciativa del cambio democrático y la dirección de las negociaciones recayeron en el primer ministro Suárez e indirectamente en el Rey, desplazando y sorprendiendo a la oposición no sólo en el protagonismo y la magnitud del proceso de transición, sino utilizando la legalidad franquista para sustituirla por una nueva legalidad democrática.
- 4) Que la oposición democrática se vio orillada a aceptar el proyecto del presidente Suárez ante la auto-eliminación de los sectores inmovilistas del régimen y tras el apoyo masivo que recibió en referéndum su Ley para la Reforma Política, de cuya mano se aprobaba la convocatoria de unas primeras elecciones en junio de 1977. El propio Suárez (1995: 204-5) ha reconocido la «actitud positiva» que adoptó la oposición desde que fuera aprobada la ley de noviembre de 1976 por las Cortes del viejo régimen.
- 5) Que dada la naturaleza «controlada» de la transición, las fuerzas opositoras no habrían de tener oportunidades reales de acceder a cargos de representación política sino a partir de las elecciones fundacionales, por lo que tuvieron que limitarse a las negociaciones sobre la forma como se iba a realizar el proceso electoral, las garantías de respeto y seguridad para los participantes, la modalidad de reconocimiento y legalización de los partidos, los cargos públicos en disputa, así como la estrategia laboriosa de renovar sus propias estructuras organizativas de cara a la contienda electoral.
- 6) Finalmente, que la escasa representatividad de la oposición quedó de manifiesto justamente en las elecciones de junio de 1977, cuando del centenar de dirigentes políticos que se reunieron para discutir la LPRP, sólo seis ganaron un escaño en el Congreso y dos en el Senado.

Con todo, la tarea y el rendimiento de los opositores políticos españoles a la instauración de su sistema de poliarquía debe ser apreciada desde una perspectiva global que antecede al proceso de transición política, cuya aportación pedagógica tiene su origen en los tiempos del franquismo, transmitiendo el valor de la democracia y llevando a cabo un proceso continuo de crítica al régimen y de erosión a su credibilidad moral. Esta situación le permitiría recoger los frutos a un rechazo de cuatro décadas de dominación autoritaria en las elecciones fundacionales de 1977 (Carr y Fusi, 1979: 220; Montero, 1992: 246; ver también Pollack y Grujel, 1987: 258⁶⁷). A mi juicio, he ahí justamente la contribución. Para Stepan (1997: 663) una de las grandes transformaciones ocurridas durante el periodo de violenta represión en España, fue que muchos miembros de la oposición, particularmente de la izquierda, comenzaron a hacer suya la democracia como un profundo valor, más que un instrumento

táctico para provocar un cambio fundamental: «de este modo, la oposición de izquierdas en España estuvo preparada para formar la oposición leal al primer presidente de Gobierno elegido democráticamente». Considérese, además, que de las cinco funciones clave que según Stepan (1990: 40) deben llevar a cabo las oposiciones democráticas en su propósito de erosionar las bases del régimen autoritario, los anti-franquistas lograron cumplir manifiestamente al menos cuatro de ellas, a saber: 1) resistir a ser integrados en el sistema –manteniendo constante su actividad clandestina; 2) salvaguardando zonas de autonomía opositora –sobre todo la Universidad, los sindicatos y la presencia accidentada de partidos y asociaciones políticas–; 3) incrementando los costes del poder autoritario –al incrementar los costes de la represión y el apagamiento opositor, así como 4) cuestionando su legitimidad –la que no dejó de ejercer desde el exilio ante foros internacionales y gradualmente con mayor intensidad desde el interior. Sólo en la tarea de implantar una alternativa democrática creíble la oposición española reveló sus dificultades. Baste apuntar que si bien no todos los actores y organizaciones de la oposición política tienden a manifestar una intensidad semejante en su activismo contra las dictaduras y a favor de que estructuras y procedimientos democráticos sean institucionalizados, es de destacar que buena parte de quienes en distintas partes del mundo fueron perseguidos o políticamente censurados, lograron, bajo un nuevo sistema de libertades, ser jefes de gobierno, ministros, miembros de parlamentos, académicos o líderes de opinión (Oberschall, 2000: 45), si bien muchos perecieron defendiendo reclamos de cambio. Los opositores políticos españoles habrían de demostrar, en la segunda etapa de la transición política (junio de 1977 a marzo de 1979), lo aconsejado por Huntington (1994 [1991]: 142) que entre más respetable y responsable aparece una oposición, mayor facilidad tendrá para ganar adeptos. Esta actitud habría de permitir a los españoles tener la percepción de que al no encontrarse con una posible alternativa de gobierno violenta y fragmentada, disminuiría la desafección política y su preferencia por las estructuras autoritarias que en ciertos reductos gobernaban aún, y que amenazaban con retornar⁶⁸.

d) Consenso y oposición durante el periodo constituyente

Visto en retrospectiva, el intento de *construcción* (Di Palma, 1988: 78)⁶⁹ de la democracia española, esto es, el proceso de puesta en marcha de reglas e incentivos que condujeran a la aceptación y la participación de todos los actores en el nuevo juego democrático, se juzga como exitoso desde el momento que la oposición y los ex franquistas decidieron competir en las elecciones de 1977, aceptar sus resultados, participar en el diseño de la Constitución y aprobarla. Para la gran mayoría de los científicos sociales el consenso entre los grupos

políticos para aprobar la Constitución de 1978 se ha considerado el fundamento de la restauración de la democracia. De acuerdo a los estudiosos, los líderes políticos durante esta etapa desplegaron una *política de consenso* o *como consenso* (Gunther, 1986b; Santos Juliá, 1999: 231, 233-36), así en las discusiones llevadas a cabo en lugares privados como en las Comisiones y los Plenos de las Cortes Generales. Este espíritu de notable cooperación y sacrificio tendría en los Pactos de la Moncloa⁷⁰ y la elaboración de la Constitución sus realizaciones más consistentes (Preston, 1986: 162 ss.). No es propósito en esta última sección citar o examinar las principales alianzas políticas y parlamentarias que se establecieron en torno a los principales temas constitucionales (Capo, 1981, 1983), ni tampoco abordar el análisis y desarrollo del proceso que dio como resultado la Constitución (Morodo, 1984; Colomer, 1990; Cotarelo, 1992; Linz y Stepan, 1996)⁷¹. Se describe, sin bien suscitamente, el entorno de «consenso» que prevaleció durante la etapa constituyente, a modo de formular indicios que lo distingan del que llegó a establecerse una vez afianzada la democracia. Valga recordar que no interesa discutir aquí el carácter *dialógico* o racional del consenso, sino hacer ver que el consenso o el compromiso en la fase constitucional contaba con un estímulo especial y que el disenso representaba un *contraincentivo* para ser exteriorizado, distorsiones ambas que desaparecieron cuando los riesgos de colapso democrático lo hicieron también.

Algunos analistas han sostenido que con la promulgación de la Constitución se rompió indiscutiblemente con el viejo régimen, en cuanto a que las leyes de prerrogativas de 1938-39 que predominaron durante la dictadura franquista fueron reemplazadas por el acuerdo de 1978 (Del Águila y Montoro, 1984: 45). Sin embargo, a este señalamiento cabría tomar en cuenta dos hechos de importancia: i) que el proceso de desmantelamiento procedía de la disolución política de las Cortes franquistas, concretamente con la aprobación de la Ley Para la Reforma Política —bautizado por la literatura politológica como el recurso del *harakiri* (Morlino, 1996 [1986]: 112; Colomer, 1998 [1990]: 87) —, y ii) que con la aprobación constitucional el nuevo régimen sólo adquirió su carácter democrático en lo formal pero no su efectividad. Esta iba a conseguirse solo hasta que la práctica política se sujetara a la competencia partidista, a la pluralidad, la libertad de expresión, el disenso y el respeto al voto, así como a todos aquellos mecanismos particulares de los regímenes democráticos que se aceptan y se establecen como una costumbre y un ejercicio institucionalizado. Cabe mencionar que Del Águila y Montoro (1984: 58) no fueron inflexibles en su afirmación y agregaron «que algún referente había que buscarse para señalar el fin del franquismo y el comienzo de la democracia; de este modo, «la Constitución no parecía mal punto de referencia». De ahí que para algunos las elecciones de

la primavera de 1979 sean consideradas el comienzo de la etapa democrática y la aprobación constitucional una etapa final de la transición (Linz y Stepan, 1996: 3)⁷².

El desarrollo de la elaboración constitucional constó básicamente de tres etapas: 1) la *Ponencia*, establecida a finales de agosto de 1977 y formalmente concluida en enero de 1978 con la publicación del Anteproyecto de Constitución; 2) el debate en la *Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas* del Congreso de los Diputados, que tuvo lugar entre el 5 de mayo y el 20 de junio, con la publicación de su dictamen el 1 de julio. Y finalmente, 3) el debate en los Plenos del Congreso y el Senado (y en la Comisión de este último), del 4 de julio hasta la aprobación de la Constitución el 31 octubre de 1978. El 6 de diciembre Juan Carlos I sometería a referéndum el proyecto de Constitución y el 27 de ese mes lo promulgaría en el Palacio de las Cortes. Gunther (1992: 59) registró que la composición de las Cortes de 1977 puso de relieve las diversas posturas conflictivas, destacando el enfrentamiento entre izquierda (socialistas-comunistas) y los otros partidos en aspectos de *economía y trabajo*; así también, estos mismos, en los «cleavages» *Iglesia-Estado y forma de Estado* (aunque PCE y PSOE irían gradualmente desmarcándose de sus posiciones originales). Mientras que la línea de conflictos *centro-periferia* tendría su principal expresión entre los partidos vasco y catalán, por un lado, y UCD y AP, por el otro. En este caso, socialistas y comunistas serían mucho más flexibles intercambiando y negociando sus apoyos en artículos relevantes. Cabe agregar, siguiendo a este autor, que materias como el divorcio, el aborto, la pena de muerte, la ley electoral, las relaciones laborales, la autonomía regional y el rol de la Iglesia en el sistema educativo serían objeto de discusión, solución o aplazamiento solo a partir de la segunda etapa. El «consenso» en el diseño de la Constitución se manifestó a través de tres maneras: acentuando los puntos de acuerdo sobre aquellos temas que podrían generar división, restringiendo la redacción a un limitado número de miembros del parlamento (siete ponentes constitucionales a los que se les garantizó trabajar sin interferencias y presiones⁷³) y sustituyendo la mayoría natural UCD-AP por un conjunto de alianzas alrededor de temas y aspectos específicos de la Constitución –concretamente con los posteriores acuerdos UCD-PSOE (Capo *et al.*, 1990: 98-9; Powell, 1991: 264; Oñate, 1998: 223)⁷⁴. Alrededor de ello, los grupos parlamentarios habrían de coadyuvar mediante la disciplina interna de sus legisladores (AP con dificultades), adhiriéndose al trabajo de los ponentes y concentrándose en la discusión del borrador constitucional.

Un primer aspecto a destacar sobre la base de ese consenso es que González, Carrillo,

Pujol y Arzalluz discutieron todos los asuntos pendientes como la amnistía, la crisis económica, las regiones, las nacionalidades y los derechos históricos de Euzkadi, pero el pasado autoritario, es decir, la guerra civil y la dictadura, se abordaron en términos de que fuera «borrado y superado», encontrando la reconciliación como inclusión y transacción. Aunque estas tres prácticas, reconciliación, inclusión y transacción, no nacieron estrictamente durante el proceso de cambio político (si se entiende que desde el periodo autoritario diversos miembros de la oposición democrática habían establecido una serie de acercamientos), cimentaron las condiciones para que la democracia fuera resultado de una nueva forma de relación entre la clase política española (opositores y franquistas moderados). Según dos investigadores británicos, los actores políticos que pilotaron la transición habían sido preparados para democratizar el régimen pese a su procedencia y formación en las instituciones autoritarias (Pollack y Grujel, 1987: 243). Ello explica que la confluencia de una nueva elite pro-democrática proveniente del franquismo, junto a una oposición democrática políticamente activa desde el autoritarismo, coincidiera en términos generales sobre las bases y principios del nuevo sistema que pretendía ser instaurado. Se ha objetado que el consenso se suscitó en virtud de la coyuntura política, incluyendo la internacional, que no dejaba a los dirigentes políticos otra alternativa. Y en efecto, uno de los primeros observadores en estudiar la transición española desde una perspectiva politológica señalaría que la fórmula de *consenso* no había sido arbitraria e improvisada sino impuesta por las circunstancias (Santamaría, 1982: 405; ver igual Del Águila y Montoro, 1982: 128). Así también, que para concretar el cambio dicho consenso había sido «la única forma posible...y la más congruente con los intereses de los dos principales partidos, UCD y PSOE».

El consenso durante la etapa constitucional ha sido objeto de diversas interpretaciones y críticas. Cotarelo (1992: 13) propuso un esquema denominado de «los tres consensos» a efecto de interpretar, a partir del caso español, los procesos de transición a la democracia. El acuerdo sobre el pasado, el establecimiento de normas provisionales para debatir las definitivas y el consenso sobre las que deben ser las reglas del juego resumen su propuesta. Aunque la sistematización del autor abarca desde el proceso de crisis del régimen autoritario, lo que interesa a efectos de aplicación teórica es precisamente el tercer tipo. Según Cotarelo (1992: 14), tiene un carácter imprescindible en la medida que presupone un rasgo de compromiso donde se evitan las imposiciones de un grupo o un partido. Y son precisamente los trabajos de Del Águila y Montoro (1982) y Oñate Rubalcaba (1998) los que abundan en la estrategia consensual de la etapa constituyente. Como he sostenido en la introducción, la

lógica de los consensos entre los periodos constitucional y post-constitucional ha respondido a razones distintivas. En la primera, la constituyente –a la que se debe sumar la I después del golpe–, prevalecían elementos que limitaban un disenso institucionalizado, cuya publicidad podía erosionar las pretensiones y el objetivo de democratización. Del Águila y Montoro argumentaron que el consenso constitucional podía ser más bien entendido en el sentido de que el procedimiento de adopción de acuerdos estaba superpuesto a los resultados de tales acuerdos. El compromiso, el regateo en las pretensiones de las partes, el abandono de reivindicaciones, la ambigüedad y la *anfibiaología* proporcionaron importantes éxitos a la estrategia consensual. Si bien ambos autores estudiaron distinta clase de significados (consenso por imposición de circunstancias, consenso como reconciliación, consenso como moderación) dieron mayor importancia al consenso como acuerdo y pacto racional. En su opinión, esta racionalidad estaba nutrida de un «recuerdo obsesionante de la guerra civil», de la necesidad de articular una nueva vida política nacional sobre reglas del juego aceptadas –reglas (aunque mínimas) que debían sustentarse en la libertad política y la democracia–, de un importante componente de renuncia a expectativas, presiones y conflictos, puntos programáticos y hondas convicciones (incluso renuncia a conceptos como marxismo o derecha que desaparecieron de los programas ideológicos), así como la disposición a un «diálogo responsable» como sustituto de la contienda y como vía hacia la instauración de un sistema de libertades.

Sin embargo, el dato más relevante que a mi juicio fue apuntado por los autores, y que sirve también a modo de conclusión, es que el consenso constitucional, realizado bajo la presencia poderosa y relevante de sectores franquistas que eran a cada paso una amenaza involucionista, se benefició de una táctica de negociación, más que de enfrentamiento, para salvar a la naciente democracia. Además de dirigir los acuerdos sobre «lo común y no lo distinto», esto produjo que la *forma desplazara al contenido*, esto es, que la armonía en el desarrollo de los trabajos se sobrepusiera al resultado de la negociación, al alcance de los temas y las políticas *constitucionalizadas*. Así pues, siguiendo a Del Águila y Montoro, el interés por el contenido dejó paso al interés por las reglas, y el consenso fue más una «demostración» y de aplazamiento de claridad normativa, que una voluntad de decidir y perseverar en los argumentos conflictivos. En la medida que los puntos de vista resultaban excesivamente divergentes, obligó a una «general ambigüedad, a una enunciación aparentemente vacía», poniéndose en primer término «lo común, antes que lo distinto, lo compartido, antes que lo contradictorio, lo que une que lo que separa, el entendimiento, antes

que la lucha o el conflicto». Y son estos razonamientos los que posibilitan aventurar una primera diferencia, en cuanto a que en las democracias consolidadas el contenido de los temas, el resultado de la legislación, prevalece sobre la «forma» en que se arriba a ese resultado, sobre la voluntad de consenso, sobre la necesidad de objetivarlo y publicitarlo. Inclusive la imposición directa, un comportamiento que junto con la existencia de «vencedores y vencidos» se erradicó de las negociaciones constitucionales, constituye una conducta proclive y recurrente en las democracias que no están sujetas a ninguna probabilidad de erosión o desequilibrio, contrariamente a esa sombra de peligro y regresión que cubrió la segunda fase de la transición española (serenada por el éxito del acuerdo, pero reactivada algunos años después)⁷⁵. De hecho, ambos catedráticos irían más allá en sus observaciones, señalando que durante la democratización los actores políticos españoles se habían comportado como si el modo habitual fuera evitar o eliminar cualquier cosa que «supusiese disenso, enfrentamiento, lucha o conflicto».

Una década posterior a esta formulación, Pablo Oñate (1998 [1996]) retomaría el debate y discutiría sobre el tipo de consenso prevaleciente en la transición política española, de modo concreto el que tuvo lugar durante la elaboración constitucional. Su planteamiento giró en torno a que dicho proceso no se llevó a cabo mediante un consenso racional verdadero dadas las *relaciones de poder y coacciones existentes* que impidieron un auténtico entendimiento. De aquí parte entonces la idea de ese «factor exógeno» y «alterante» subsistente en esa etapa que no sólo impidió un auténtico consenso sino una auténtica oposición. Más aún, en la opinión de Oñate, el consenso constitucional fue un «falso consenso» al constituir más bien un *compromiso concertatorio* que impidió la expresión libre y ocultó el disenso, sustrayéndolo de la «pública consideración». Una de las anotaciones que a mi juicio permite apreciar mejor el señalamiento de ese «factor exógeno» es la declaración de Santiago Carrillo que el autor cita, relativa a que los comunistas españoles estaban dispuestos a «subordinar sus objetivos y preferencias al ‘logro del más amplio consenso para la consolidación de la democracia’». Presionados por el peligro de la involución, diversos líderes políticos —Joaquín Leguina y Javier Solana, entre otros— compartían una actitud similar de mesura política e ideológica, lo que condujo al señalamiento de que las posiciones gubernamentales se beneficiaron de este «entorno», si se entiende que la oposición —referida en esencia a PSOE y PCE— moderó considerablemente sus posturas (Oñate, 1998: 238-9).

Pero la principal batería de críticas se centró en las dificultades para arribar a «acuerdos

racionales nacidos de una discusión irrestricta e ilimitada en la que no cupiera otra coacción que la del mejor argumento, y en la que cualquiera pudiera participar ‘tematizando’ todo aquello que deseara». Contrario a ello, se llegó a entender que la Constitución no era lugar para las concepciones políticas expuestas en cada uno de los programas políticos, pues hubiese supuesto introducir el «disenso» en la Cámara Constituyente, «fatal para una norma que [se quería aprobada] por concordia». De tal manera, el consenso del periodo constitucional fue más bien un compromiso, una transacción entre posiciones divergentes, a veces opuestas, cediendo o sacrificando puntos importantes de los respectivos programas, compensando, «dejando ‘ganar’ al adversario para luego ver los criterios propios satisfechos respecto a otra cuestión». De tal manera, el entendimiento y la previa comprensión apenas estuvieron presentes en este proceso, alcanzándose pactos por necesidad y sobre cuestiones específicas, de las que se excluyeron otras. Y en efecto, allí donde el compromiso y la transacción no fueron posibles, el consenso fue sustituido por la regla de la mayoría o supuso ambigüedad: «equivocidad de los términos, ambivalencia, aplazamiento de las decisiones –remisión al legislador futuro– y compromiso apócrifo». Como ya habían establecido Del Águila y Montoro (1982: 159), «la ambigüedad se convirtió paradójicamente en el fundamento de la comprensión y el consenso», lo que permitió jugar con una interpretación alternativa del texto constitucional. Un ejemplo de esta ambigüedad fue proporcionado por uno de los ponentes constitucionales del ala conservadora, cuando se debatió la constitucionalización del derecho de huelga: «Los primeros pretendían su constitucionalización sin cortapisa ninguna, los segundos hubieran preferido afectar la huelga a la defensa de intereses profesionales, el consenso, a nivel puramente verbal, permitió obtener una fórmula que todos votaron, pero a la que, desde el comienzo, dieron un significado diferente» (Herrero de Miñón, 1979: 87). En otros casos, hubo cuestiones sobre las que no cabía alcanzar un compromiso y debieron de ser dejadas de lado, excluidas del texto constitucional. Así, al no poder dilucidarse los antagonismos, este mecanismo se vio sustituido por el compromiso (*pseudocompromiso*), la transacción o el convenio, lo que se vio rodeado además de la necesaria ambigüedad cuando no fue posible alcanzarlos. De hecho, hubo aspectos que ni siquiera se plantearon, ni con el objeto de si debían ser debatidos, previendo que no fueran a concitar un acuerdo, un compromiso o por lo menos una transacción: «fueron previamente excluidas de la agenda, autocensuradas, dejadas de lado en aras del mantenimiento y la consecución del consenso». A diferencia de lo que iba a ocurrir una vez consolidada la democracia, el «consenso ideológico» constitucional disfrazó el disenso, no permitiendo que se hiciera público y generando la ficción de que todo podía ser discutido. En aras de la estabilidad de la

democracia, se ocultó la peculiar situación de diálogo y la manifestación de un debate abierto, ilimitado e irrestricto, basado en la fuerza de los mejores argumentos.

Justo es reconocer que en esta etapa no se anularon del todo las acciones de disenso, en la medida que el consenso y las negociaciones constitucionales llegaron a estar en punto de riesgo. Recuérdese, por ejemplo, el abandono temporal del ponente socialista Gregorio Peces-Barba ante la estrategia de «mayoría mecánica» que UCD y AP estaban articulando (Oñate, 1998: 222); las críticas que externaron algunos diputados y senadores constituyentes –presionados por distintos sectores sociales– cuando se filtró a la prensa el primer borrador de la Ponencia Constitucional (Powell, 1991); así también, al abordarse «una cuestión a la que eran terriblemente sensibles las fuerzas armadas», la referente a las autonomías y el reconocimiento de las nacionalidades –concretamente el artículo 2 del texto (Capo, *et al.*, 1990: 98; Oñate, 1998: 225 ss.), y al descubrirse que diversas cláusulas se habían acordado de antemano, a espaldas de los otros miembros de la Ponencia, entre PSOE y UCD, provocando que Alianza Popular y el Partido Nacionalista Vasco abandonasen la Comisión –aunque el primero retornó posteriormente– (Preston, 1986: 164; Powell, 1991: 264 ss.). No obstante ello, el consenso, el compromiso, la ambigüedad, la subordinación de objetivos y preferencias, la decisión de desarrollar la Constitución mediante leyes post-constitucionales y la necesidad de mostrar al pueblo español y a los sectores autoritarios que las fuerzas políticas podían establecer acuerdos olvidando el pasado, fueron factores que terminaron por predominar sobre el conflicto y propiciar que la Constitución se aprobara por un amplio número de voluntades. El 31 de octubre de 1978 el Congreso y el Senado ratificarían el texto constitucional definitivo, destacando la votación en el Congreso de los Diputados, que consignó 325 votos favorables frente a 6 en contra y 14 abstenciones. Los votos negativos correspondieron a cinco diputados de AP y al representante de Euskadiko Ezquerria, Francisco Letamendía, mientras que las abstenciones fueron de los siete legisladores del PNV, tres de AP⁷⁶ y el diputado de Ezquerria Republicana de Catalunya, Heribert Barrera (Powell, 1991: 272). Como señalara Colomer (1998: 171), la Constitución de 1978 habría sido aceptada ampliamente «porque no era de nadie ni nadie la [podía] considerar del todo ajena».

En definitiva, importa señalar con relación a este apartado que el tipo de disenso que se manifestó durante la etapa constituyente fue totalmente distinto del disenso que se habría de producir algunos años después. Tan es así, que en los primeros años de la consolidación los votos negativos de la oposición habrían de superar sus votos favorables en un tipo específico

de legislación. Valga decir también que este estrechamiento de diferencias programáticas e ideológicas entre los principales partidos sería uno de los elementos tributarios para una estabilidad de largo plazo del régimen democrático (Gunther, 1992: 41). Asimismo, conviene hacer ver que el Partido Socialista, con su apoyo a la UCD en la mayor parte de la redacción constitucional y posteriormente en la I Legislatura, habría de invertir para constituirse en una oposición legítima y como potencial alternativa de gobierno. Sería justamente el periodo 1977-1981 el proceso de reconversión gradual del PSOE «para que una oposición antes antagónica *llegara* al gobierno». En el caso español puede observarse cumplida la hipótesis de Pasquino (1998 [1995]: 68) en cuanto a que la oposición logra adquirir «títulos» de legitimidad y potencialmente gobernante «cuando participa activamente en la redacción de las normas constitucionales y luego defiende su sustancia y propugna su realización».

¹ Esta apreciación coincide con el enfoque metodológico referente a que los procesos de transición están determinados por la acción de los sujetos políticamente significativos; véase Martínez (1995: 134).

² Especialmente, B. Moore Jr. (1965), *Social origins of dictatorship and democracy*, Boston: Beacon; D. Rustow (1970): «Transitions to democracy: Toward a dynamic model», *Comparative Politics*, (2): 3, April-June, 337-63; Dahl (1971); Philippe Schmitter (1975): «Liberation by 'golpe': retrospective thoughts on the demise of the authoritarian rule in Portugal», *Armed Forces and Society*, (2): 1, 1975, November, 5-33. Morlino (1985 [1980]); J. Herz (1982): *From dictatorship to democracy*, Westport: Greenwood Press; Santamaría ([ed.] 1982); G. Pridham ([ed.] 1984): *The new Mediterranean democracies: regimen transition in Spain, Greece and Portugal*, London: Frank Cass & Co. Posterior al trabajo editado por O'Donnell, Schmitter y Whitehead, revítese Enrique A. Baloyra ([ed.] 1987): *Comparing new democracies: transition and consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Boulder: Westview Press; Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset ([ed.] 1990): *Politics in developing countries: comparing experiences with democracy*, Boulder: Lynne Rienner; Giuseppe Di Palma (1990): *To craft democracies: an essay on democratic transitions*, Berkeley: University of California Press; Larry Diamond ([ed.] 1999): *Developing democracy: toward consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press. Véase también la literatura recomendada por Linz (1992: 432n) en ambas notas. Una sobresaliente recopilación de artículos sobre el tema puede ser consultada en Geoffrey Pridham ([ed.] 1995): *Transitions to democracy. Comparative perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, Aldershot: Dartmouth & Cambridge University Press.

³ Se comprobará que los investigadores han preferido dar mayor atención a las transiciones democráticas que tienen lugar desde regímenes autoritarios. Como ejemplo, véase Morlino (1996 [1986]), Share (1987), Linz (1990) y Stepan (1990). Colomer (1991: 1283) inició su artículo señalando que una tercera parte de los sistemas democráticos existentes hasta ese momento habían sido resultado de transiciones desde regímenes autoritarios iniciadas en 1973.

⁴ El planteamiento es que si la movilización social precede a las fisuras en la coalición dominante, o por el contrario, las fisuras a la movilización social, es porque el régimen se encontraba dividido en liberalizadores e inmovilistas, al tiempo que los primeros percibieron la posibilidad de establecer una alianza con algunas fuerzas no organizadas hasta entonces. Cabe decir que este presupuesto teórico había sido señalado anteriormente por Morlino (1982: 97-8), Huneeus (1982: 253-4) y O'Donnell y Schmitter (1994 [1986]: 38), al tiempo que el segundo de éstos (Huneeus, 1985: 116) basó su apreciación en un artículo de Schmitter publicado a mediados de los setenta: «Liberation by golpe...», ob. cit. La aplicación al caso de España de esta propuesta teórica en Huneeus (1982: 262).

⁵ Véanse sobre todo los juegos que se desarrollan en los gráficos 2.1 y 2.2 (Przeworski, 1994: 105 y 122), así como el esquema elaborado por O'Donnell y Schmitter (1994 [1986]: 30).

⁶ Merece la pena adelantar con Oñate (1998: 164) que en el caso de España la sociedad civil fue «*deliberadamente desmovilizada* por los partidos políticos, en su intento por protagonizar y, lo que es más,

monopolizar la vida política del país, disolviendo los demás canales que pudieran competir con sus todavía débiles estructuras a la hora de aunar identidades, canalizar la participación y movilizar apoyos sociopolíticos».

⁷ Como veremos más adelante, se adolece de reconocimiento a la contribución de las fuerzas opositoras tanto en regímenes autoritarios, transiciones, procesos de consolidación o democracias ya consolidadas. Como ejemplo, recuérdense los señalamientos de Massari (1990a: 36 y ss.) planteados en un apartado anterior de este trabajo: *1.1. El lugar de la oposición política en las democracias*.

⁸ Sobre el movimiento desarrollado en Polonia por la «sociedad civil ética» como oposición al Estado Comunista, consúltese Stepan (1997: 664 y ss.).

⁹ Este es un término de O'Donnell y Schmitter (1996 [1986]: 79 y ss.) para referirse al despertar de artistas, intelectuales, asociaciones profesionales y universidades en su oposición a los regímenes autoritarios. Véase también Levine (1993: 389).

¹⁰ Y también de Checoslovaquia, donde la intensa presión de manifestaciones masivas provocó la liberalización del régimen y posteriormente la transición (Przeworski, 1995: 103).

¹¹ La iglesia y los militares han contribuido también al desequilibrio de sistemas democráticos (en España durante la II República y Chile bajo el gobierno popular de Salvador Allende), mientras que los estudiantes son un actor natural de protesta política. Téngase en cuenta que la jerarquía y las organizaciones católicas han sido históricamente un elemento de conflicto social y político, al tiempo que en España, durante la dictadura de Franco, el catolicismo se consolidó como una fuerza reaccionaria y generalmente percibida como un oponente de cambio social (Hopkin, 1998: 209). Sobre el papel de la iglesia desde el periodo de «la restauración» hasta la «guerra civil» en España, véase Gerald Brenan (1994 [1943]): *El laberinto español*, Madrid: Plaza & Janés Editores, S. A. Las voces más críticas contra la jerarquía católica han llegado a señalar con ironía ilustrada que «una razón para sostener que Dios existe, es que a pesar de las atrocidades de la iglesia católica la gente sigue creyendo en Dios».

¹² Entre los países que sobresalen por su «alto vigor partidista» destacan Chile, Uruguay y Grecia, mientras que de medio a bajo se enumeran Rumania, Bulgaria, Portugal, Brasil, España, Checoslovaquia o Hungría (Martínez, 1995: 140n.).

¹³ El autor se basa en las anotaciones de Richard Rose y Thomas Mackie (1988): «Do parties persist or fail? The Big Trade-off Facing Organizations»...ob. cit.

¹⁴ Obsérvese el siguiente comentario de Linz y Stepan (1996: 3): «En los escenarios no democráticos, la *liberalización* puede suponer una combinación de cambios políticos y sociales, tales como la disminución de censura a los medios de comunicación; que las organizaciones obreras autónomas cuenten con mayores espacios para llevar a cabo sus actividades; que se introduzcan ciertas defensas legales para los individuos (por ejemplo, el derecho a un juicio justo; que los presos políticos sean liberados y que los exiliados y perseguidos por el régimen retornen); que sean tomadas algunas medidas destinadas a mejorar la distribución del ingreso, pero lo más importante, que la oposición política sea tolerada».

¹⁵ A partir de los años cincuenta, las revistas académicas se establecieron en España como uno de los espacios predilectos de los científicos sociales que no coincidían con el régimen. Durante los últimos días de la dictadura, las revistas y la prensa democrática cumplieron su parte en el proceso de cambio político, al ejercer una estrategia de presión, acusando al gobierno de ser incapaz de dar respuesta a los problemas del país y pidiendo con urgencia un pacto con la oposición (Prego, 1995: 448). No se olvide además que al conocerse el nombramiento de Suárez como presidente, la prensa calificó que se había designado un «gobierno de penenes» (Prego, 1995: 507).

¹⁶ Véase Tierno Galván (1966); Tusell (1977: 295 y ss.); Maravall (1978) y Carr y Fusi (1979: 195 y ss.).

¹⁷ Aun cuando ambos regímenes son *no democráticos*, recuérdese que muchos gobiernos dictatoriales justificaron las acciones represivas contra el «monstruo opositor» esgrimiendo que su amenaza llevaba implícita el avance comunista.

¹⁸ Véase también Share (1987: 535) y Hopkin (1998: 209).

¹⁹ Si bien Linz y Montero (1999: 81) adujeron que muchos dirigentes obreros se involucraron en la política a través de organizaciones obreras católicas, la proliferación de estos grupos proletarios no debería ser

interpretado, según Malerbe (1977: 112), como «una extensión de la religiosidad en la clase obrera española, a pesar de los esfuerzos de la Iglesia y el Estado para encuadrar en ella a los españoles desde su nacimiento hasta su muerte». El autor presentó datos de una encuesta de *Mundo Social* (1958) entre obreros de todas las edades y especialidades, arrojando que 89 por 100 de los encuestados se consideraban anticlericales, mientras que 54 por 100 indiferentes a los asuntos religiosos.

²⁰ Sin embargo, la iglesia no habría de abandonar la defensa de sus intereses como institución, por lo que buscó preservar sus privilegios en materia educativa. No olvidemos que durante las Cortes Constituyentes los debates sobre el papel que debía desarrollar la iglesia en el nuevo marco democrático fueron relevantes, sobre todo por las posiciones diferenciadas que adquirieron los partidos. A decir de Caciagli (1986: 24), si bien la iglesia mantuvo un prudente distanciamiento durante la transición, «era previsible que volviera a hacer oír su voz a propósito de leyes como la del divorcio y sobre el aborto», lo que no significa considerar estas tomas de posición como apoyo a determinados partidos.

²¹ La religión fue un *cleavage* primario en la lucha política española hasta los resultados cruentos de la guerra civil. En el nuevo sistema democrático la religión estuvo destinada a tener «una influencia importante, pero no dramática» (Caciagli, 1986: 24). Linz y Montero (1999: 82) concluyeron que los políticos de la etapa de transición no fueron preparados para exacerbar los conflictos religión-laicidad, lo que no implicó que la religión, o más específicamente, la identificación y las prácticas religiosas no dejaran de ser asociadas con las preferencias partidistas: «el *cleavage* está allí, pero no tuvo la importancia que le caracterizó en el siglo XIX y particularmente durante la Segunda República».

²² Citado por Huneeus (1985: 116).

²³ En opinión de O'Donnell y Schmitter (1994 [1986]: 95), esta lógica aplicaría también para los miembros y grupos en la oposición, mientras que Stepan (1990: 45) agregó que «los procedimientos democráticos deben ofrecer garantías a los antiguos partidarios del régimen de que podrán perseguir sus intereses bajo el nuevo arreglo institucional». Por su parte, Oberschall (2000: 26, 35 y ss.) señaló que si a la élite autoritaria no se le permite desplegar una «estrategia de salida» tal como cuando se saben perdedores bajo elecciones libres y limpias, es probable que intenten movilizar un movimiento antidemocrático que les haga permanecer en el poder y busquen legitimar su papel con un nacionalismo populista tal y como lo implementó la clase política comunista de Yugoslavia a finales de los ochenta.

²⁴ El propio Przeworski (1995: 136) advirtió que para lograr que la sociedad se liberara del régimen autoritario no siempre se producían las negociaciones, pero afirmó que éstas eran necesarias para construir las instituciones democráticas. Revísese el estudio comparativo elaborado por Jung y Shapiro (1995: 292 ss.).

²⁵ Przeworski (1995: 114 y ss.) denominó a estos cuatro actores políticos *intransigentes* y *reformadores* en el seno del bloque autoritario, y *moderados* y *radicales* dentro de la oposición. Además de España, otros países como Brasil, Polonia y Hungría produjeron negociaciones de «cuatro jugadores» (Stepan, 1997: 661). Con relación a los regímenes post-totalitarios, Linz y Stepan (1996: 42-51) señalaron que en éstos el pluralismo político era mucho más limitado que en los autoritarismos, al tiempo que los «partidos satélites al partido de Estado sólo llegaban a ser políticamente relevantes en la etapa final del régimen después de que la transición estaba en progreso».

²⁶ Linz ha sido también el pionero sobre la estructura teórica de este tipo de regímenes de «corte caudillista, autoridad tradicional y liderazgo personal». Su formulación inicial puede ser revisada en Linz (1975: 259-64), y más someramente en Linz y Stepan (1996: 51-4 y tablas). La posición más acabada y exhaustiva puede consultarse en H. E. Chehabi y Juan J. Linz (1998): *Sultanistic regimes*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Cabe señalar que Rafael Leónidas Trujillo Molina, quien en los años treinta asumió la Presidencia de República Dominicana mediante un golpe de Estado, constituye el arquetipo de esta forma de dominación política no democrática, dentro de la que también se inscriben los estilos dictatoriales de Fulgencio Batista en Cuba, Anastasio Somoza García en Nicaragua, Francois Duvalier en Haití y Ferdinand Marcos en Filipinas. De acuerdo a Stepan (1997: 660n.), el caso de Nicolai Ceacescau en Rumania destaca por su combinación de fuertes tendencias sultanísticas y totalitarias.

²⁷ Share (1987: 229, 236 y ss) le dio calidad de «subtipo» de transición a la democracia desde un régimen autoritario y le denominó «transición por medio de transacción»; esta designación también por Juliá (1996: 185). Del Aguila y Montoro (1984: 47 y 55) calificaron a este tipo de cambio político «reforma en ruptura constituyente» o «ruptura a través del pacto y la negociación».

²⁸ Ejemplos de ello, en Carr y Fusi (1979: 269 y ss.); Maravall y Santamaría (1985, 1994 [1986]); Preston (1986: 117-47; 148 y ss.); Caciagli (1986); Powell (1991: 149-238; 239 y ss.); Gunther (1992: 47-56; 57 y ss.); Linz (1992, 1996); López Nieto (1992); Alda y López Nieto (1993, 1994); Sinova [ed.] 1995); Linz y Stepan (1996: 87-115); Díaz Gijón (1998: 225 y ss.); Juliá (1999: 214 y ss.); Aróstegui (1999: 263-4; 269 y ss.) y Mainer y Juliá (2000: 31-51).

²⁹ Consúltense los trabajos referenciados en la «Introducción».

³⁰ A ello se puede añadir la bibliografía recomendada por Linz y Stepan (1996: 87n).

³¹ Esta lista se nutre de los factores que intervienen sobre la crisis del franquismo, citados en las últimas dos páginas del apartado 1.2.2. *Aproximación teórica a las oposiciones en los regímenes autoritarios y una revisión de su actividad en la España de Franco*.

³² Sobre el *pacto por la libertad*, Powell (2001: 58) apuntó que hacia 1969 el PCE tuvo que desarrollar una nueva estrategia que preveía la creación de una alianza antifranquista de carácter «multiclasista», lo cual suponía en realidad el reconocimiento de la imposibilidad de derrocar al régimen «con la sola ayuda de los trabajadores».

³³ Santamaría (1982: 396). Por su parte, Colomer (1990: 64-5, 1998: 79) señaló que Suárez estaba en ventaja de aproximar a los franquistas a su posición, amenazándoles con prescindir de ellos y pactar bilateralmente una ruptura con los opositores, y al mismo tiempo, y por separado, podía acercar a la oposición a sus postulados, intimidándole con imponer condiciones muy adversas a su participación electoral mediante un pacto bilateral de reforma con los franquistas: «Expresiones como *reforma pactada* y *ruptura pactada* dan cuenta, respectivamente, de esta doble alternativa de Suárez».

³⁴ Se sabe que Adolfo Suárez estuvo apoyado por un equipo de colaboradores, pero hay quienes atribuyen buena parte del éxito de la transición, tendente a equiparlo con el esfuerzo de Suárez, a las maniobras políticas desarrolladas por Torcuato Fernández-Miranda, quien diseñó el borrador del proyecto de LPRP y consiguió que la gran mayoría de los procuradores en las Cortes Orgánicas le prestaran su consentimiento y aprobación; véase por ejemplo Sinova [ed.] 1995: 274-88, 96), aunque también en este mismo texto (Sinova [ed.] 1995: 213-5, 224, 234-39, 266-69, 378) y en otro (Prego, 1995: 523) se pueden encontrar los puntos de vista que elogian el liderazgo del ex presidente del Gobierno. En Powell (2001: 164 y ss.) se hace referencia a que Fernández Miranda fue el «padre intelectual de la transición».

³⁵ Véase la reseña de Juliá (1996: 186-88) sobre los principales acontecimientos que incrementaron la tensión de este periodo.

³⁶ Aunque ya hacia principios de los setenta, tres de cada cuatro españoles expresaban claramente demandas de libertad de prensa y de religión, la mitad de libertad de asociación sindical, y cerca de la mitad de asociación política. Cabe decir que entre 1966 y 1976 el apoyo por el régimen autoritario descendió de 71 a 46 por 100 (Montero, 1992: 34, con datos de Gómez-Reino, Orizo, Vila y López Pintor), mientras que «en 1973, tres cuartas partes de españoles mostraban su acuerdo con la libertad de prensa y con la libertad religiosa y cerca del 80 por 100 se inclinaban por la elección de cargos públicos» (Mainer y Juliá, 2000: 44).

³⁷ Como será abordado, Colomer (1990, 1998) defiende una orientación diferente.

³⁸ Otros países también habrían de impulsar, con diferentes combinaciones, este tipo de reformas. España, Grecia y Hungría por *pactos*; Portugal, Bulgaria y URSS por *imposición*; Polonia y Albania por *reformas* (Alonso y Maravall, 2001: 3 y 17).

³⁹ Recordemos con Maravall (1979, 1985) que en los años 1974 a 1977 se dio el mayor número de conflictos laborales durante el franquismo, alcanzándose en el año de 1976 alrededor de 150 millones de horas de trabajo perdidas por este concepto.

⁴⁰ ¿Realmente la oposición provocó el fracaso de la estrategia Arias-Fraga? Si es así, ¿cuál fue entonces el papel del Rey? ¿Sería mejor señalar que ambos factores, junto con otros, coincidieron en este cometido? Entre las razones que motivaron el colapso del gobierno de Arias Navarro podrían ser enumeradas las siguientes: 1) el Rey mantenía serios desacuerdos tanto de intención como de procedimiento con Arias Navarro –«Arias no oye y en realidad no me deja hablar»; 2) el Rey aspiraba a un régimen de libertades políticas, si bien gradualmente democrático, al menos más determinante y con una mayor apertura, alcance y velocidad que el que aspiraba el

presidente Arias; 3) la presión y movilización opositora, y la respuesta represiva que caracterizó a su gobierno, terminarían por generar un impacto negativo en el ánimo del Rey; 4) la falta de habilidad y voluntad de Arias para gobernar, controlar la presión social, impulsar un proyecto reformista dentro de la línea dura y dirigir un cambio hacia un sistema de libertades públicas, decepcionaron y confirmaron la decisión del Rey de removerlo de la Presidencia, y 5) el rey Juan Carlos no estaba interesado en continuar una política de confrontación con los opositores antirrégimen, sino antes bien de regulación de conflicto mediante la cooperación. Los analistas destacan la declaración del Rey al *Newsweek* de que Arias Navarro era «un verdadero desastre» o «un desastre sin paliativos». Desde la perspectiva de Alfonso Osorio (Sinova [ed.] 1995: 186), todos los miembros del régimen, con excepción de Arias, «comprendían los nuevos tiempos», y la necesidad de un cambio político, mientras que Prego (1995: 446 y ss.) reseñó que la política de Arias estaba polarizando la vida española y poniendo tanto a la derecha como a la izquierda contra el gobierno. Dejémoslo en la idea de que Juan Carlos I era partidario, al igual que los grupos de oposición, de un sistema democrático –el primero desde la legalidad, mientras los segundos desde la ruptura–, y donde la reforma «limitada y otorgada» de Arias, así como su debilidad para imponerla, no encajaban. Véase Huneus (1982: 253), Share (1987: 538-9), Powell (1991: 161 y ss.) y Seco Serrano (1991: 282-94).

⁴¹ Seco Serrano (1978: 51) recopiló parte del comunicado: «la Junta Democrática de España y la Plataforma de Convergencia Democrática han decidido [...] su disolución y la constitución simultánea de un solo órgano de la oposición, la Coordinación Democrática, como medio indispensable de ofrecer a la sociedad española una real alternativa de poder capaz de transformar, por vía pacífica, el Estado actual en un Estado democrático». Véase también Morodo (1984: 143-4).

⁴² Cuyo nombramiento fue «muy mal recibido» por la oposición democrática al considerar que nacía de la legalidad vigente (Prego, 1995: 507).

⁴³ Aunque Share (1987: 237) indicó que en su etapa final el franquismo enfrentó, junto con otros desafíos, «una oposición política rejuvenecida e incrementalmente unificada».

⁴⁴ Recuérdese que el profesor Enrique Tierno Galván fue expulsado del PSOE en 1965 por Rodolfo Llopis, lo que le llevó a encabezar el Partido Socialista del Interior; en 1974, el reconocimiento de la Internacional Socialista al PSOE renovado le orilló a crear el Partido Socialista Popular y la enemistad de los renovadores (Powell, 2001: 65). Esto último se acentuó con su ingreso en el verano de ese año en la Junta Democrática, organismo impulsado por el PCE.

⁴⁵ Los principales activistas del interior fueron Felipe González, Alfonso Guerra, Enrique Múgica, Miguel Boyer, Nicolás Redondo, Luis Yáñez, Pablo Castellano y Luis Gómez Llorente, entre otros.

⁴⁶ Para el caso del PCE, Morodo (1984: 135) indicó que «era, en aquellos años [...] el partido comunista de Carrillo. Y, en efecto, el PCE funcionaba muy disciplinadamente, con armonía interior/exterior y, al menos formalmente, sin fisuras».

⁴⁷ Este mismo autor lo diferenció de los casos de Polonia y Chile, en cuyas transiciones los grupos de oposición ejercieron un papel relevante desde el principio, negociando con los gobernantes blandos del régimen autoritario.

⁴⁸ Citado por López Aguilar (1989: 140-1).

⁴⁹ De hecho el ex presidente Suárez (1995: 205) apuntó que el proyecto del gobierno para una reforma política no sólo era el mejor entre todos los posibles, sino que «no se planteó, con seriedad y validez política, ningún otro». La opinión de Suárez (y de Powell) debe primero ser entendida no en cuanto a que la oposición carecía de una demanda concreta –véanse los cuatro puntos de Coordinación Democrática y los siete de la Plataforma de Organismos Democráticos (POD)–, sino que aun cuando sus demandas se tomasen como proyecto político, resultaba irreconciliable a los propósitos de los continuistas del régimen y las fuerzas armadas. La mayoría de los científicos sociales coincidirá en esta debilidad de la oposición.

⁵⁰ Desde la perspectiva de Oñate (1998: 154), ya en la reunión que la Platajunta llevó a cabo el 23 de octubre en Madrid, que para ese entonces había adquirido el nombre de Plataforma de Organismos Democráticos (POD), la oposición democrática «caminaba claramente por la senda de la *ruptura pactada*».

⁵¹ El segundo punto de vista es citado por Oñate (1998: 156n) de una reflexión de Gregorio Morán.

⁵² Formalmente la Comisión Negociadora. Los representantes de las corrientes opositoras en esta comisión eran

Valentín Paz Andrade (gallegos), Jordi Pujol (catalanes), Joaquín Satrustegui (liberales), Antón Canyellas (democristianos), Felipe González Márquez (socialistas PSOE), Enrique Tierno Galván (socialistas PSP), Francisco Fernández Ordóñez (socialdemócratas), Julio Jauregui (vascos) y Santiago Carrillo (comunistas). Véase Preston (1986:121) y Gunther (1992: 50).

⁵³ La conjetura es que si la oposición se divide demasiado pronto, es probable que éstos, los candidatos anti-autoritarios, resulten vencidos por el candidato de la dictadura, mientras que si los líderes de la oposición deciden ir juntos a las elecciones, hay la probabilidad de que el nuevo régimen no resulte ni competitivo ni representativo.

⁵⁴ En los términos de este autor, el proceso de negociación habría de centrarse entre los actores políticos con los órdenes de preferencias 2 y 3 (Colomer, 1990: 22-3, 1998: 30-1).

⁵⁵ Véase por ejemplo la reseña de Prego (1995: 535): «Los contactos de Suárez y su *gala de presentación* del proyecto de reforma política no se limitan a los líderes de la oposición. El presidente del Gobierno habla también con la Iglesia...y los altos mandos militares».

⁵⁶ En una línea similar, Preston (1986: 121) señaló que la dirección del PSOE se había convencido ya de que había muy pocas probabilidades de derrocar el sistema franquista mediante la acción popular. Además, los socialistas habían llegado a la conclusión de que «el ideal de supresión total del franquismo, con un gobierno provisional y unas Cortes constituyentes para decidir sobre la forma del régimen, era pura utopía».

⁵⁷ Acontecimiento registrado por todos los historiadores. Se dice también que desde el verano de 1976 el abogado y periodista José Mario Armero estaba sirviendo de puente entre Adolfo Suárez y Santiago Carrillo.

⁵⁸ Hubo otra reunión el 27 de noviembre entre las fuerzas de oposición a fin de fijar sus condiciones para participar en el referéndum y las elecciones fundacionales: legalización de partidos políticos, libertades políticas, amnistía, disolución del Movimiento, neutralidad de la administración pública, acceso equitativo a medios de comunicación, negociación de reglas electorales y reconocimiento de las autonomías. En los términos de Powell (2001: 172-3) estos reclamos implicaban un reconocimiento implícito de que el gobierno debía conducir el proceso hasta las elecciones generales.

⁵⁹ El Partido Socialista Popular liderado por Tierno Galván se negó a firmar el comunicado, y presentó al gobierno un «contra-proyecto», alejándose de las posiciones de ruptura planteadas por Coordinación Democrática (Oñate, 1998: 153).

⁶⁰ Las otras razones es que no se daban las condiciones necesarias para celebrar elecciones democráticas y que éstas no conducirían a un proceso constituyente.

⁶¹ A la huelga general que convocó el 12 de noviembre de 1976 la Plataforma de Organismos Democráticos (POD), sucedánea de la Platajunta, no asistió la oposición moderada por considerarla irresponsable, al tiempo que aquella no tuvo el alcance previsto por sus organizadores –PCE, CC OO, UGT y USO– (Powell, 2001: 172).

⁶² La formación más importante de la extrema derecha fue la «Alianza Nacional del 18 de julio» o «Unión Nacional», compuesta por *Fuerza Nueva* de Blas Piñar, la *Falange Española de las JONS* de Raimundo Fernández Cuesta, y grupos menores como el Partido de Acción Nacional y los *Círculos Doctrinales de José Antonio* (Caciagli, 1986: 47; Ellwood, 1992: 379 y ss.). Este partido *ultra*, considerado por Pollack y Grujel (1987: 251) como «una oposición nacional anti-régimen de derecha» u «*oposición ideológica anti-régimen*», alcanzaría en 1977 un 0,4 por ciento de los votos (63,501) y ni un solo escaño; en 1979 doblaría su porcentaje al obtener 2.1 de la votación (380,000) y 1 escaño, disolviéndose finalmente como partido político tras las elecciones de 1982 donde obtuvieron alrededor de 100 mil sufragios y 0,5 por ciento de la votación (Caciagli, 1986: 57; Montero, 1992: 5; Ellwood, 1992: 380; Linz y Montero, 1999: 17). En lo posterior, resurgiendo como *Frente Nacional*, movilizó a sectores del ala derecha, de la opinión pública y de los medios, incluso a miembros de las Cortes, contra la legalización del aborto y el divorcio (Pollack y Grujel, 1987: 253). Cabe decir que en las elecciones generales de 1986 y 1989, cuando las opciones de extrema derecha se perfilaban ya como un «elemento residual» de la política española, la Falange Española de las JONS obtuvo alrededor de 33 mil y 50 mil sufragios, respectivamente, pero ningún escaño (Ellwood, 1992: 380).

⁶³ Sobre las consecuencias y el «error táctico» de los opositores al promover la abstención, véase Morodo (1984: 150 y ss.), Preston (1986: 129) y Sinova (ed.) 1995: 325).

⁶⁴ Juliá (1996: 186) argumentó que con el referéndum de la Ley Para la Reforma Política se había «disuelto el aparato institucional de la representación orgánica del régimen franquista», lo que a su vez permitió a Suárez «suprimir a finales de diciembre el Tribunal del Orden Público y preparar la disolución del Movimiento Nacional y de la Organización Sindical».

⁶⁵ De acuerdo a Colomer (1998: 126), en mayo de 1998 algunos portavoces de la oposición manifestaron su propósito de retirarse de las tareas parlamentarias si proseguían los acuerdos entre UCD y AP, lo que tendía a provocar y a interpretarse como un retorno a la continuidad. A partir de esa fecha, los acuerdos entre UCD y PSOE se hicieron más constantes, generando un resultado global más próximo a los objetivos de ruptura planteados por la oposición.

⁶⁶ Huneus, 1982: 259-75; 1985: 116-9; Santamaría, 1982: 393, 396 y 399; Maravall y Santamaría, 1985: 91-6; Linz, 1992: 446-7, 452 ss.; Linz, 1996: 27.

⁶⁷ En opinión de estos autores, la izquierda y el centro proveyeron la oposición ideológica anti-régimen bajo Franco.

⁶⁸ Es más, la presencia de estos antiguos reductos se extendieron ya instaurada la democracia. Caciagli (1984: 89) suscribió que «muchos aspectos externos del régimen de Franco habían cambiado, pero nada podría ser radicalmente nuevo». No se instrumentaron políticas contra la corrupción en las administraciones públicas, el personal franquista permanecía enquistado tanto a la cabeza de la jerarquía militar, como en las de policía y los tribunales de justicia, mientras que las elecciones locales continuaban siendo el talón de Aquiles de la vida democrática española.

⁶⁹ Para este autor, *construcción* es diferente de *institucionalización*, en cuanto que implica la tarea urgente, directa y absorbente de mantener a los jugadores dentro del juego: «construir es un proceso ligado al tiempo y diseñado para asegurar que incluso jugadores renuentes participen en el juego y que, una vez esto haya ocurrido, el tema se borre de la agenda de democratización».

⁷⁰ Debe decirse que desde el verano de 1976 la oposición venía subrayando la necesidad de encontrar una salida negociada a la crisis económica, pero la coyuntura electoral no fue la más apropiada para afrontar el tema (Santamaría, 1982: 406). Tras una serie de debates y discusiones (del 8 al 21 de octubre de 1977), los Pactos de la Moncloa se pretendieron como un primer acuerdo entre todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, esto es, como una «política de Estado» que ofreciera respuestas efectivas a la grave situación económica del país. La parte económica fijó límites a los crecimientos salariales, una política monetaria estricta, devaluación de la peseta, control del presupuesto de la seguridad social, expansión de la inversión pública, reforma fiscal, etcétera. En lo correspondiente a las medidas de gobierno, Los Pactos abordaron asuntos como el de la reforma del sistema educativo y la seguridad social; se diseñó un *Programa de Actuación Jurídica y Política* referente a la libertad de expresión, los medios de comunicación social y la reforma de los códigos penales (Aróstegui, 1999: 282). De acuerdo a este autor, es «posible que Los Pactos de la Moncloa fueran efectivamente el más grande acuerdo reformista que se hizo en veinte años; el más grande esfuerzo global por cambiar estructuras activas en el país arraigadas y muy paralizantes». Para Preston (1986: 162), además de que el Pacto significó «un nuevo triunfo para el estilo de Suárez de conversaciones y tratos privados», fue en muchos aspectos «la culminación de la política de moderación y sacrificio que practicaron los socialistas y los comunistas durante todo el periodo de transición».

⁷¹ La mayoría de los textos de historia contemporánea de España reproducen los acontecimientos del proceso constituyente, los puntos de acuerdo, los temas de conflicto, entre otros.

⁷² Para estos autores la transición democrática está completada cuando se han alcanzado acuerdos suficientes acerca de los procedimientos políticos para elegir un gobierno, cuando éste llega al poder como resultado del voto popular y libre, cuando tiene, *de hecho*, la autoridad para generar nuevas políticas, y cuando los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, surgidos de la nueva democracia, no tienen que compartir legalmente el poder con otros cuerpos.

⁷³ Por la UCD, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, José Pedro Pérez Llorca y Gabriel Cisneros Laborda; por el PSOE, Gregorio Peces-Barba; por AP, Miguel Fraga Iribañe; por el PCE, Jordi Solé Tura; por la representación catalana-vasca Miguel Roca Junyet. De acuerdo a Gunther (1992: 58), la exclusión de los vascos traería consecuencias lamentables, una de las cuales, la más importante, su rechazo a la Constitución.

⁷⁴ En cuanto a que la mayoría mecánica UCD-AP que dominaba los trabajos de la Comisión fue sustituida a finales de mayo por el acuerdo UCD-PSOE. El promotor de dicho acuerdo fue Fernando Abril Martorell con el

apoyo del presidente Suárez.

⁷⁵ Powell (2001: 267) suscribió que hacia finales de 1979 se propagó el rumor de que el general Luis Torres Rojas, jefe de la División Acorazada Brunete desde junio de ese año, auspiciaba un golpe militar que tenía como objetivo la toma del palacio de la Moncloa. En noviembre de 1978 había sido abortada la operación *Galaxia*, la primera, en vísperas de su puesta en marcha. Yo hago énfasis en el intento de golpe de febrero de 1981 que hizo patente la latencia de las pretensiones involucionistas.

⁷⁶ Según datos de Linz, Gargas y Jérez Mir (2000: 438), Alianza Popular contaba con 16 diputados durante las Cortes Constituyentes. La mitad de ellos votaron en contra, o se abstuvieron de votar la Constitución. Esto indica el déficit de cohesión de este partido que, como veremos, habría de perdurar hasta la segunda mitad de los ochenta.

1.3. La oposición político-parlamentaria: teoría, medios y funciones

Se ha dicho que el examen de la oposición política en los regímenes democráticos ejemplifica una línea de investigación con creciente interés entre los científicos sociales. Su tratamiento aborda el desempeño, naturaleza, dinámica y significado de la actividad opositora para el funcionamiento de las democracias nuevas y consolidadas. Su estudio abarca el modo y las circunstancias históricas a través de las cuales se institucionalizó la oposición; las circunstancias que le permitieron evolucionar hacia un mayor grado de desarrollo político, reconocimiento legal y representación en las estructuras de autoridad del régimen. Así también se desprenden los análisis sobre las funciones y estrategias de la oposición política, las arenas y los agentes institucionales donde y con los cuales lleva a cabo su actividad (partidos políticos, parlamentos y otros órganos de representación y gobiernos), junto a los objetivos que la oposición persigue al establecerse como partido parlamentario, aliado al gobierno, o al margen de él. Dicho ello, en la sección 1.3.1., con un carácter estrictamente aproximativo, se citaran los aspectos más relevantes por el que la oposición se instituyó en una entidad estructural de la democracia a partir del siglo XVIII en Inglaterra, aportándose las fuentes bibliográficas más serias en el tratamiento de este campo. En el apartado 1.3.2., serán abordadas las principales aportaciones teóricas sobre el estudio de la oposición política bajo sistemas de poliarquía, hecho que pretende conocer los intentos más sobresalientes de la comunidad científica por el tratamiento del tema y ofrecer un acercamiento teórico sobre el comportamiento de la oposición parlamentaria. En lo que concierne a la sección 1.3.3., pretendo enumerar las condiciones requeridas por la oposición política para desempeñar su cometido, donde los partidos, las elecciones y los parlamentos constituyen las piezas básicas sin las que no podría llevar a cabo sus funciones de crítica, control y alternativa gubernamental. Si bien se pone especial énfasis en las funciones formales de la oposición política, no se olvide que puede valerse de otras armas de presión y desafío institucional contra el gobierno, tales como las fiscalías y los tribunales de justicia, aunque son los medios de comunicación el objetivo principal de la actividad opositora. Esta primera parte de la tesis se cierra con el análisis del rol de la oposición política en las democracias recientemente instauradas y aquellas democráticamente consolidadas, a efecto tanto de distinguir su alcance y procedimientos, como ir situando el contexto de estudio de la oposición española. En este sentido, los apartados y sub-apartados siguientes concluye tanto la revisión teórica como la primera parte de esta investigación.

1.3.1. Desarrollo histórico e institucionalización

Se ha abordado el desempeño de actores y movimientos de oposición en sistemas comunistas y autoritarios, su rol en los procesos de transición a la democracia, así como el activismo de aquellas organizaciones que en los regímenes democráticos deciden a) no estructurar su disenso a través de los partidos –disenso que puede ser violento o *antisistémico*– y que se clasifica genéricamente como oposición no parlamentaria, y b) que defiende temas de corte moral o valores pero que no acepta articular su oposición dentro de las estructuras políticas. A partir de ahora centraré mi atención en las oposiciones políticas o parlamentarias cuya naturaleza marca un corte sustancial frente a aquellas otras formas de disenso que son toleradas e incluso tuteladas por los regímenes democráticos. La diferencia está en que aquellas se organizan en partidos políticos, tienen representación en las estructuras de autoridad y realizan las funciones de control, crítica o alternativa de gobierno desde las arenas institucionales. Estos sitios de «combate» y oposición institucionalizada resultan ser el parlamento, los gobiernos regionales o las cámaras legislativas locales, donde sus actores fueron seleccionados por el voto ciudadano y su función opositora está orientada a impactar en los medios, la opinión pública y, por ende, en los electores.

El proceso por el cual se institucionalizó la oposición parlamentaria ha sido tratado profunda y convenientemente por diversos autores (Ferrando, 1970; Ramírez, 1972; McLennan, 1973; Ionescu y Madariaga, 1977 [1968]; Cotarelo, 1984; Genussa, 2000; Ieraci, 2000 –y para el caso de España véase López Aguilar [1988]). También en los textos de Historia Moderna se pueden encontrar datos ricos y articulados sobre este fenómeno. En este apartado no voy a ocuparme de los fundamentos o antecedentes remotos de la oposición como actividad de disenso, conflicto o resistencia, que abarca desde la Roma antigua hasta la aportación de los parlamentos medievales y la teoría *iusnaturalista* a los sistemas representativos. En este breve recorrido histórico se verá que desde las monarquías absolutas hasta las democracias de hoy, la razón de ser de los discrepantes en el parlamento ha sido el control sobre los monarcas, los gobernantes y los políticos: «el control sobre quienes retienen el poder». La institucionalización de la oposición política implicó el reconocimiento de su actividad de contestación al poder, un hecho que habría de resultar funcional para las monarquías constitucionales y, posteriormente, a los sistemas de democracia. Si hacemos caso a las referencias proporcionadas por Sartori (1999 [1990]: 29 ss.), la institucionalización de la oposición política evolucionó proporcionalmente al significado elogioso que a partir de la mitad del siglo XIX adquirió la democracia como régimen político. De tal manera, así como

la democracia tuvo que superar su aversión incluyendo la proveniente de los *federalistas*, cuyo régimen óptimo era la república representativa, la oposición y las minorías tuvieron que prevalecer a un Estado liberal, individualista, temeroso de las facciones y aún influido por teorías partidarias de la unanimidad (Requejo, 2000: 21). Si bien hacia 1690 John Locke propugnó que el soberano debía estar sujeto a limitaciones y que la minoría estaba obligada a aceptar la voluntad mayoritaria, hay consenso en cuanto a que Bolingbroke fue el primero en determinar de un modo sistemático el dualismo gobierno y oposición, tras establecer a esta última en un plano de igualdad con respecto al primero. Según De Vergottini (1979: 19 ss.), St. John Bolingbroke (1678-1751) teorizó primero que nadie sobre la posibilidad constitucional de colocarse en contra de las orientaciones gubernamentales que afectaran a los intereses colectivos. Líder Tory y maestro de la maquinación, Bolingbroke desarrolló la mayor parte de sus análisis desde el bando opositor, tachando a los partidos de corruptos, a los parlamentos como esclavos de los partidos, los debates como acontecimientos repugnantes y a la administración, como la oposición, un sistema de conducta. Walter Bagehot (1963 [1867]) continuó y amplió el debate, otorgando a la oposición un carácter constitucional, así como de articuladora de la función crítica, de control inherente al gabinete y de alternativa¹. En su *The English Constitution* (1873), Bagehot disertó en torno al rendimiento de la oposición para el sistema político británico, normalizando su actividad dentro del parlamento y describiendo las estrategias empleadas por gobierno y opositores en su confrontación permanente. En línea similar a Bolingbroke, Bagehot sostuvo que Inglaterra no había sido solo la inventora de la frase *Oposición a su Majestad*, sino donde por vez primera se articuló una crítica de la administración desde la administración misma: «la oposición crítica es consecuencia del gabinete de gobierno».

En el terreno práctico, Jennings (1962: 33) registró que al final de la etapa de los Tudor, en las postrimerías del siglo XVII y el surgimiento de la monarquía constitucional, no había oposición efectiva al Rey, aunque señaló que Enrique VII e Isabel llevaron al parlamento las decisiones de mayor importancia. Este mismo autor señaló que desde principios del siglo XVII sir Eduardo Coke, presidente de la *Court of Pleas*, defendió y promovió, con base en libros antiguos de la legislación inglesa, que los monarcas estaban sujetos a la ley y que no poseían más atribuciones que aquellas que el derecho o la *common law* les concedía. Por sus ideas, Coke fue trasladado al tribunal del rey y posteriormente, con el advenimiento de los Estuardo, continuó desde el parlamento su oposición al régimen de la prerrogativa real. Ionescu y Madariaga (1977 [1968]: 39-44) señalaron que hacia el siglo XVIII la sociedad

inglesa llegó al convencimiento de que solo mediante algún tipo de control podían defenderse de los que usaban el poder de un modo puramente arbitrario (aunque la restauración de los Estuardo hacia 1660, hizo evidente a Carlos II que ya no podía ser un rey absoluto: tenía que gobernar con el consejo y el acuerdo del parlamento). Hacia el siglo XVIII el gobierno tenía todavía asegurada notables ventajas en el trabajo parlamentario, al tener facultades para limitar la iniciativa tanto de los diputados independientes como de aquellos de la oposición oficial. Así también mediante la reducción de la capacidad opositora para ocupar los tiempos legislativos, manteniendo el control sobre todas las áreas de política sobresaliente y obligando a los diputados independientes y de la oposición oficial a someter al gobierno su propuesta legislativa de gasto (Ieraci, 2000: 174 y ss.). Pero no habría de ser sino hasta el siglo XIX que la oposición en el parlamento comenzaría a ser institucionalizada. A la aparición de una opinión pública articulada, con libertad para expresar ideas e ideales de la sociedad, se sumaría el sistema de representación que concedía prioridad al individuo sobre la riqueza, la formación de agrupaciones políticas y partidos políticos leales al marco constitucional y la aceptación de las decisiones mayoritarias. El principio mayoritario y minoritario sería aceptado como un proceso de adopción de decisiones. No extrañe, así, que para un amplio número de autores el año 1848 marque simbólicamente el nacimiento de la democracia representativa en distintas áreas de Europa Occidental y Central².

Tabla 1. Tácticas de la oposición oficial y de fracciones independientes en la Cámara de los Comunes para obstaculizar la actividad del gobierno Inglaterra, siglo XIX (Ieraci, 2000: 174)

SOBRECARGA DEL PROCESO LEGISLATIVO	CONSUMO DEL TIEMPO LEGISLATIVO
a) A través de la iniciativa legislativa (propuestas legislativas de diputados independientes y peticiones)	c) A través de las preguntas dirigidas al gobierno
b) A través de la introducción de enmiendas	d) A través del obstruccionismo

Hacia la segunda mitad de ese siglo, tanto los diputados independientes como los de la oposición comenzaron a aprovechar los aspectos técnicos del procedimiento legislativo, a través del cual podían obstaculizar el desarrollo de las diferentes iniciativas del gobierno. Las estrategias que utilizaron regularmente los opositores fueron la de introducir enmiendas al orden del día; mociones para el aplazamiento de los trabajos de la Cámara y presentación de un número excesivo de preguntas en el proceso de conversión de un proyecto de ley o peticiones. Sin embargo, en el curso de ese mismo siglo los gobiernos fueron poco a poco ganando terreno y dando un golpe de revés a las facultades de la oposición. Los procedimientos para la introducción de propuestas de ley por parte de los diputados

independientes, de propuestas de ley «privadas» así como de peticiones, fueron sometidos a transformaciones radicales. Se limitó el tiempo concedido a los procedimientos para propuestas de leyes independientes, asignándoseles los primeros quince minutos de las sesiones parlamentarias que terminó por constituir una hora semanal. A estas fracciones de tiempo fueron encaminados otros procedimientos parlamentarios, tales como las mociones, preguntas y votaciones correspondientes a las propias mociones. La reforma más importante fue aquella donde los asuntos del gobierno tendrían la preferencia en todas las sesiones, asignando solamente veinte días para el desarrollo de las iniciativas de la oposición. A finales del siglo XIX fue introducida la «regla de clausura», por la cual fue posible establecer una moción de finalización del debate, no sólo al terminar, sino también durante la intervención de un parlamentario. Tal moción no podía ser denegada por la presidencia de los Comunes a menos que por esta misma fuese juzgado «un abuso del procedimiento de la Cámara o una violación de los derechos de la minoría». Entre 1919 y 1934 fue reconocida a la presidencia de la Cámara el poder permanente de seleccionar las enmiendas, misma facultad que fue atribuida a los presidentes de las comisiones parlamentarias. Se aprobó asimismo el «sistema de la guillotina» que consistía en declarar cerrada una disposición legislativa, sometiendo exclusivamente a votación las cuestiones puestas por el gobierno. Llegamos así a 1937 donde la doctrina de Bolingbroke se materializó con el sueldo oficial al líder de la oposición de Su Majestad (si bien para algunos, Canadá implementó este reconocimiento desde 1905). Esta medida habría de tutelarse en la legislación inglesa denominada Acta de Ministros de la Corona (*Ministres of the Crown Act*). Surgió con ello el *Shadow Cabinet*, adoptando una estructura paralela y semejante a la del gabinete, a través de comités, expertos y recursos. A través de este medio se institucionalizaba no solo la política británica de adversarios, sino la del dualismo mayoría y oposición. En un conjunto de países, entre los que se incluye España (1982-1986), la figura del Jefe de la Oposición o del líder de la minoría mayoritaria ha sido reconocida parlamentariamente³, pero fue la constitucionalización de los partidos y los grupos parlamentarios la forma más evidente y sin equívocos de institucionalización de la oposición (Ferrando, 1970: 32). Sobre lo que se denomina «agentes institucionales de la oposición política en los regímenes democráticos», volveremos líneas adelante, una vez que revisemos las principales aportaciones sobre el estudio del fenómeno en los que se ha sustentado este trabajo.

1.3.2. Principales exponentes y derroteros teóricos en torno a la oposición política

El tratamiento científico sobre la oposición política vio rendir uno de sus primeros y más reconocidos frutos durante el periodo de posguerra, concretamente con la propuesta de Maurice Duverger (1984 [1951]: 438 y ss.) en su ya clásico libro sobre *Los partidos políticos*. Además de explicar las funciones que distinguían a la oposición en los regímenes no democráticos y los pluralistas constitucionales, Duverger destacó los tipos de oposición política que engendraban los sistemas bipartidistas y de múltiples partidos. En los primeros, la oposición tendía a ser a) una institución verdadera; b) unificada y con posibilidades futuras de asumir por sí sola las responsabilidades del poder; c) moderada y preservada de la demagogia excesiva porque al ser la segunda fuerza mayoritaria, se incrementaban sus posibilidades de ser gobierno; d) visible ante una opinión pública que, con conocimiento de causa, podía diferenciar y escoger entre el punto de vista del partido mayoritario y el contrincante; e) una estructura que no concebía la adopción de formas totalitarias pues hacerlo le llevaría a disolver el dualismo gobierno-oposición, y g) propicia para constituirse en un elemento de eficacia y solidez del régimen democrático. Para este autor como para la mayoría de quienes habrían de sucederle, Inglaterra representaba el paradigma de este modelo, debido a la asignación que desde 1937 el Estado Británico asignaba al jefe del principal partido minoritario, y que continúa vigente hasta nuestros días. Para Duverger los sistemas bipartidistas tenían la ventaja de producir una clara división entre las tareas del gobierno y la de los opositores, por lo cual la competencia política y la oposición parlamentaria habían adquirido allí su mayor grado de institucionalización.

En lo correspondiente a los regímenes democráticos caracterizados por un sistema multipartidista, Duverger sostuvo que adolecían de una falta de claridad en cuanto a los límites entre el gobierno y la oposición política, bajo la lógica que los gabinetes podían llegar a apoyarse en mayorías de repuesto tanto de izquierda como de derecha, mientras que la oposición componerse de elementos heterogéneos a menudo mucho mayores que los de la mayoría parlamentaria: «ningún órgano verdadero asume aquí la función de oposición». Del mismo modo, el autor suscribió que en las estructuras multipartidistas las oposiciones eran proclives a una demagogia natural y a desarrollar una agresiva estrategia de críticas y de promesas desmedidas, porque no temían ser colocadas «contra la pared» ni plantearse seriamente convertirse en gobierno. Agregó que la lucha era trasladada hacia el conjunto de los grupos opositores que se disputaban los extremos e impedían plantear ante la opinión pública opciones claras tanto por la difícil línea de demarcación entre gobierno y oposición,

como por la presencia de dos oposiciones en los polos ideológicos. Asumió que la confusión aumentaba porque había que distinguir entre una oposición exterior, ejercitada por los partidos minoritarios, y una oposición interior, llevada a cabo por los partidos de la mayoría. En estas últimas, dijo, las decisiones de gobierno eran resultado de un compromiso entre los partidos asociados en el poder, donde cada uno se reservaba el derecho a defender sus propios puntos de vista, criticar el compromiso gubernamental y hacer «oposición a su propio gobierno».

Tabla 2. Tipos de oposición según Duverger (1951)

CATEGORÍA DE OPOSICIÓN	DEFINICIÓN	EJEMPLOS
<i>Lucha sin principios</i>	El combate entre los partidos no toma un carácter de fanatismo y no crea una división profunda en el país. Los partidos se caracterizan por carecer de toda doctrina y principio, dando prioridad a los intereses y sobre todo a los que son más próximos y precisos. En las elecciones presidenciales, la ausencia de principios aumenta el carácter personal de la lucha.	Estados Unidos
<i>Lucha sobre principios secundarios</i>	Existe una separación doctrinal y social entre los partidos, con dos clientelas opuestas cuyas concepciones de la producción, la distribución de las riquezas, el ingreso y la circulación de las <i>élites</i> son diferentes. Estos partidos están de acuerdo en principios fundamentales del régimen político: no ponen en discusión el marco democrático, aceptan las reglas del juego y tienen capacidad de cohabitar.	Gran Bretaña, Alemania y Europa del Norte
<i>Lucha sobre principios fundamentales</i>	Se dirige contra los fundamentos del Estado y la naturaleza del régimen. No acepta la democracia occidental, no admite el pluralismo de los partidos, no reconoce ningún derecho a la oposición ni acepta la legitimidad de quienes gobiernan. Aboga por la supresión de las libertades políticas e incluso civiles.	Países donde los partidos antisistema se caracterizan por ser relevantes (comunistas, fascistas, totalitarios, extremistas o revolucionarios). En ese entonces, Francia e Italia

Si tenemos en cuenta la temporalidad en la que el autor desarrolló su trabajo, podrán entenderse las razones por las que en su análisis no profundizó sobre las estructuras multipartidistas de pluralismo moderado, y cuyas características Sartori (1976) habría de establecer un cuarto de siglo después. Este tipo de pluralismo puede llegar a asemejarse a una configuración bipartidista si tiene lugar un partido o coalición de gobierno y un partido de oposición concentrado y cohesionado. Aunque es cierto que Duverger (1951: 444) reconoció que las coaliciones sólidas y homogéneas junto con una oposición más coherente, clara y moderada podían producir un sistema multipartidista con una fisonomía parecida al bipartidismo (la Alemania occidental fue el ejemplo propuesto por el autor), en lo general, la descripción de multipartidismo pensada por Duverger se refería a un caso extremo, en el que

una serie de condiciones negativas (coaliciones débiles, oposiciones fragmentadas, ambigüedad de límites gobierno-oposición, etcétera) hacían de esta configuración una arena institucional que depreciaba la contribución de las oposiciones políticas a los sistemas de democracia. A ello, cabría citar las observaciones de Dahl (1966 [ed.]: 335) en el sentido que los sistemas multipartidistas son considerados, con suficiente razón, el modo natural como gobierno y oposición arreglan o «administran» sus conflictos en los regímenes democráticos, mientras que los bipartidismos, como Gran Bretaña y Estados Unidos –al que se suma Nueva Zelanda–, resultan ser más bien casos «desviados» o de ocurrencia inusual (cfr. Pulzer, 1987: 16; véase Sartori, 1999a: 53)⁴. Asimismo, que los sistemas multipartidistas sean el terreno natural de las relaciones gobierno-oposición se fortalece con el hecho de que en los Estados Unidos es difícil o imposible hacer una clara distinción entre oposición leal y gobierno, tanto porque ambos partidos tienden a desarrollar sus actividades en un sistema de coaliciones, pactos y compromisos, como porque los americanos no hablan siquiera de «oposición» u «oposición leal». Los términos más cercanos han sido los de «partido mayoritario» y «minoritario» (Dahl, 1966 [ed.]: 62). Con todo, lo que interesa subrayar es que en los sistemas multipartidistas es *probable* que la oposición pueda estar dispersa en varios partidos, lo que no impide que en uno de ellos –los moderados no polarizados, por ejemplo– la oposición llegue a concentrar un amplio y destacado número de votos y asientos parlamentarios, produciendo los efectos de un bipartidismo imperfecto o la división de la arena política en dos campos políticos (von Beyme, 1987: 40).

Posterior al tratamiento de Duverger, vería la luz el agudo e inquietante trabajo de Otto Kirchheimer (1988 [1957]: 110-113) sobre el supuesto «apagamiento» de la función opositora en las democracias de occidente. De acuerdo al autor, este fenómeno había sido resultado del gobierno de gran coalición que hacia finales de la década de los cuarenta conformaron en Austria socialistas y cristianos populares, que al tiempo de encarnar a los dos partidos políticos de mayor importancia en el país, congregaba a poco más del 80 por 100 de las preferencias ciudadanas. Este pacto tuvo en su origen la posición internacional que Austria ocupó tras la segunda gran guerra, donde ambos partidos, «siendo conscientes de la tradicional desconfianza mutua, llegaron con esfuerzo a un sistema de colaboración cuidadosamente concertado». Las responsabilidades políticas y administrativas se subdividieron entre exponentes de ambos partidos de acuerdo a su fuerza y representatividad, y al menos hasta que Kirchheimer redactó el artículo, el pacto fue renovado después de cada elección. En su diagnóstico, el autor reflexionó sobre un presunto *abandono de la relación*

gobierno-oposición, tras observar que los partidos coaligados sólo podían ejercitar la tarea opositora «si (eran) autorizados por el compañero de coalición». Así –sostuvo–, la oposición parlamentaria había sido reducida a un *status* de oposición para cada caso y conminada por tanto al borde de su desvanecimiento. Concluyó que este tipo de pactos de coalición –o más propiamente dicho, de «Gran Coalición»– ponían en peligro o incluso impedían el ejercicio de las funciones parlamentarias de control que debía prevalecer en todo sistema democrático, una lucha que, según Kirchheimer, representaba un asunto de «proporciones y compromisos».

Siguiendo a este estudioso, las limitaciones en el ejercicio al derecho de la oposición parlamentaria no habían conducido a que se extinguiera la competencia entre los dos grandes partidos por encontrar nuevos votantes, ni a la desaparición de sus conflictos internos, ni tampoco al agotamiento de reservas de los electores de los terceros partidos. Indicó que el sistema había conllevado al nacimiento de un nuevo tipo de oposición, una *oposición incorporada* que en Austria fue definida como «oposición sectorial» (*Bereichs-opposition*⁵). Esta expresión indicaba que las políticas contestadas por un partido correspondían al ámbito de competencia asignado al otro compañero de coalición, por lo que de este modo, aún cuando pudieran ser públicamente criticadas, debían ser aceptadas como producto del pacto. Desde esta perspectiva, si las elecciones ya no decidían qué partido habría de formar gobierno y cuál de ellos iría a la oposición, el resultado afectaba de forma decisiva las condiciones en las que ambos tendrían que colaborar. En tal sentido, la lógica de la relación se sustentaba sobre el entendimiento y el compromiso, y no, como tradicionalmente estaba ocurriendo, en el «subyugamiento» de la oposición por la mayoría parlamentaria. Valga decir que en vísperas de los ochenta el tema de la crisis de la oposición –como consecuencia de la formación de coaliciones y gobiernos de unidad nacional–, seguía siendo un aspecto de interés y reflexión por parte de los estudiosos (De Vergottini, 1979, 1980), aunque podemos decir que al día de hoy semejante discusión se encuentra superada. De hecho, Lijphart (1969; 1987; 2000) habría de defender su modelo de «democracia consensual» frente al de las «mayoritarias», argumentando que las primeras acentuaban el consenso y optimizaban la amplitud de la mayoría gobernante, mientras que los segundos tendían al sometimiento de la acción política y legislativa de los opositores, haciendo de la norma de la mayoría «una dictadura». En este sentido, lo que para algunos autores el estrechamiento gobierno-oposición sería visto como una crisis y un efecto negativo, Lijphart habría de verlo como una virtud.

Otro de los aspectos destacados por Kirchheimer fue que el declive de la oposición podía ser explicado a partir de las transformaciones sociales producidas por el inédito surgimiento de una capa media de obreros cualificados, empleados y funcionarios que habían tendido a disminuir los conflictos de clase, a provocar que las reivindicaciones electorales se asemejaran y que la lucha entre programas irreconciliables dejaran de ser una recurrencia: «puesto que todos los partidos parlamentarios están vinculados a las opiniones y las reivindicaciones de estos grupos estratégicamente importantes desde el punto de vista electoral, se puede decir que la reducción de la polarización social ha provocado también una reducción de la polarización política» (Kirchheimer, 1957: 113). Tal tesis fue reforzada algunos años más tarde por el propio autor cuando habló sobre la «desideologización» y el *reajustamiento* al que se estaban enfrentando por esas mismas fechas los partidos de la Europa continental, los cuales se proponían ampliar y generalizar sus bases programáticas con el objetivo de abarcar y reclutar a amplios sectores sociales, incluso históricamente antagónicos. Tal fue el caso de la CDU alemana (la democracia cristiana) que dirigió sus baterías hacia la captación de *públicos* católicos y protestantes (Kirchheimer, 1966: 187). Al diluir así su orientación por clientelas específicas o grupos sociales claramente definidos, al diseminarse en cierto modo los antagonismos de clase y que la población diera mayor importancia a las expectativas de bienestar y consumo, los partidos políticos, aquellos del gobierno y de la oposición, tendieron a coincidir en sus programas electorales hasta el grado de constituirse en partidos *catch-all*, según la reconocida formulación del autor: «el objetivo visible es atraer al máximo número de electores el día de la votación». Esto suscitó que se redujera drásticamente el bagaje ideológico de los partidos; que los líderes políticos fueran evaluados desde el punto de vista de su contribución a la eficacia del sistema social más que a la identificación de los objetivos partidistas; que disminuyera el rol individual del militante; que se debilitara la captación de clientelas específicas en favor de un electorado cada vez mayor, y que, en suma, se asegurara el ingreso a los partidos de una amplia variedad de grupos de interés (Kirchheimer, 1966: 190-1). Inevitablemente, concluyó, aquellos partidos de oposición que se han caracterizado por defender electorados específicos y que intentan mantenerse leales a las demandas de sus miembros, habrán de enfrentar dificultades para el reclutamiento y retención de sus partidarios, situación por la cual deberán adaptarse al nuevo estilo *catch-all* de partidos de masas. Ralhp Dahrendorf (1988) retomaría este debate poco después, señalando que en la medida que la vieja lucha de clases había perdido su vigor, la democracia política lo había hecho con relación a su significado. Dahrendorf (1988: 87) llegaría incluso a manifestar que «la democracia parlamentaria había perdido su fuerza»

precisamente por el «declive de la oposición», cuya consecuencia estaba directamente relacionada al hecho de que las «fuerzas políticas no podían ser más intensas como expresiones de los conflictos sociales». Consideró que una amplia mayoría de la población de los países desarrollados tenía, en general, intereses poco diferenciados. Este matiz explicaba la lucha de los partidos representados en el parlamento, pero no constituía un motivo suficiente para grandes encuentros: «los residuos de tales encuentros, cuando existen, han abandonado el sistema parlamentario para transferirse en parte a los movimientos sociales y en parte a los fundamentalismos de moda». Con todo, Dahrendorf defendió que la democracia parlamentaria no había perdido su razón de ser, debido esencialmente a que una de sus tareas principales era «organizar políticamente las transformaciones sin revolución».

En otro orden de ideas, los especialistas citan con recurrencia el trabajo de David Apter (1962) en torno al rol de las oposiciones políticas en las naciones recientemente independizadas. Fruto de una disertación ofrecida en Nigeria hacia principios de 1958, Apter analizó las dificultades que atravesaban los opositores políticos para consolidar política y electoralmente su permanencia y ser aceptados y reconocidos como una estructura indispensable para el funcionamiento del régimen democrático⁶. El argumento de base era que en las nuevas naciones la oposición no sólo tenía que ganar terreno dentro de las instituciones políticas, sino que en su búsqueda de un arreglo institucional conveniente, la comunidad política debía aceptar a la democracia como la mejor forma para la regulación de los conflictos políticos y, dentro de ésta, a la oposición. El núcleo de su explicación era que tales naciones al encontrarse abocadas a la construcción de sus bases económicas, administrativas y de servicios básicos, tales como alimentación, educación y salud (muchas veces deterioradas o inexistentes), la actividad de una oposición política altamente conflictiva (extremista o irresponsable) sumaba mayores problemas a los presentes, así como a los objetivos de crecimiento económico e industrialización planteados por los gobernantes. A ello se sumaba que el valor conferido a la oposición por las nuevas naciones, lo que Lipset (2000: 49) denominó «cultura de apoyo»⁷, no era correspondiente con lo prevaleciente en los países democráticos occidentales, generando una idea de temor en cuanto a que la oposición podía producir división, corrupción o separatismo. Analizando los casos del Sudan, Ghana, Egipto, India y otros países del entorno, Apter observó que al momento de la independencia la unidad se volvía una exigencia creciente, ante lo que era relativamente fácil para los nuevos gobernantes considerar —e incluso promover— que la oposición radicalizaba las quejas y explotaba los resentimientos. De este modo, se podía advertir cómo los líderes políticos,

«después de haber luchado y arriesgado sus vidas para alcanzar el poder», intentaban retenerse en sus cargos casi por cualquier medio, a lo cual el autor sentenció que frente a este clima político resultaba extraño que una oposición pudiera prosperar. Cabe señalar que entre las estrategias que los líderes políticos llegaban a instrumentar para el logro de este cometido, sobresalían las de su intento por controlar la información, la opinión pública, los sindicatos y otras asociaciones, de manera que pudieran eliminar a todos aquellos «traidores o saboteadores del Estado» que se aventuraban a desafiar su poder. Una vez que los movimientos de independencia habían tenido éxito, la oposición podía ser ubicada en la fase en la que debe conseguir su reconocimiento como una pieza sustancial de la competencia política, mientras que en términos de costes superar que los gobernantes prefirieran tolerarla en vez de coaccionarla. Esto significa que si bien los procesos independistas generan la instalación de un gobierno, no presupone el advenimiento de una oposición institucionalizada. En otras palabras, los movimientos de liberación nacional no tienden a engendrar por sí mismos regímenes democráticos o liberal-constitucionales, por lo que en aquellos casos donde a la independencia sigue el establecimiento de un sistema de partidos competitivo o de limitada participación, los opositores deben, si desean persistir y llegar al gobierno por decisión mayoritaria, desarrollar funciones que se asemejen en mucho a las que articulan las oposiciones políticas leales y responsables en las nuevas democracias, tanto por la fragilidad institucional de éstas como por el riesgo de que una forma de gobierno no democrática vaya a imponerse⁸. Asemejándose a las reflexiones planteadas por Apter (1962) sobre la problemática que pueden enfrentar las oposiciones políticas en las naciones recientes, Lipset (2000) señaló que el requisito más difícil era el de institucionalizar el principio de que los titulares aceptaran la renovación de los cargos públicos a través de las elecciones, particularmente en naciones pobres con economías centralizadas, donde la entrega de los cargos públicos significaba no sólo que los gobernantes debían ceder la fuente de su *status*, poder e ingresos, sino también que una amplia camarilla de sus seguidores (algunas veces millones de personas) deben ceder a su ascenso político».

a) El modelo de Dahl (y sus críticos)

Presumiblemente inspirado en las tesis de Kirchheimer, sería a partir del trabajo pionero que el profesor Dahl coordinó en 1966 cuando se habría de abordar por vez primera el estudio sobre la oposición desde un enfoque politológico, sistemático y comparado (Barker, 1971: 25; Cazzola, 1972: 72-5; Euchner 1980 [1972]: 443; McLennan, 1973: 381; Pasquino, 1974: 421; Massari, 1990: 33; López Aguilar, 1991: 52). Convirtiéndose en un punto obligado de

referencia, el texto integró investigaciones de diez científicos sociales sobre el desarrollo, las características y los factores que afectaban a las oposiciones políticas de diez democracias occidentales –nueve europeas (Inglaterra, Noruega, Suecia, Bélgica, Holanda, Alemania, Austria, Francia e Italia) y la norteamericana–, cuyo común denominador era el nivel de consolidación de sus sistemas políticos y el desarrollo económico alcanzado por sus sociedades. A partir de la investigación empírica, Dahl (1966: 332-401) pretendió con este trabajo construir una primera clasificación teórica de las oposiciones –parlamentarias y no. Para encontrar las semejanzas, el editor propuso seis perfiles fundamentales en los que las oposiciones podían diferir: 1) cohesión o concentración organizativa, en referencia a si a) los opositores tienden a agruparse en una sola formación partidista o en un número de organizaciones operando independientemente unos de otros y b) el grado de unidad interna de los partidos, entendido en función de la disciplina parlamentaria. Considerando estos elementos, las posibilidades de oposición podían ser i) concentrada y con alta unidad y disciplina, ii) concentrada y con baja unidad, iii) dividida en varias organizaciones y con alta unidad interna y iv) dividida en varias organizaciones y con baja unidad interna. La primera fórmula aporta indicios de una oposición sólida y poderosa, lo que contribuye significativamente a su efectividad, mientras que la última proporciona evidencias de una oposición débil, dispersa y desunida.

El sistema de partidos (su número y naturaleza) junto a la concentración opositora conllevan a un segundo elemento que de acuerdo al autor nos permite diferenciarlas: 2) su nivel competitivo, esto es, el modo como los contrincantes políticos interactúan en las elecciones y los parlamentos. Si en un sistema bipartidista el partido mayoritario y la oposición adoptan un carácter de confrontación tanto en los comicios como en las legislaturas, se estará hablando de un sistema «estrictamente competitivo». En los sistemas multipartidistas esta estricta competitividad puede ser alcanzada a menos que un partido logre formar mayoría por sí solo, y que en el parlamento decida no establecer coaliciones con otros grupos ni siquiera para la aprobación de leyes y presupuestos. El dato más importante que proporcionó Dahl (1966: 336-38) sobre el estricto carácter competitivo es que puede darse tanto en sistemas presidenciales como parlamentarios si la actividad política es monopolizada por dos partidos altamente unificados. Se debe indicar que el autor reconoció la inexistencia de estricta competitividad en las arenas legislativas, incluidos los sistemas bipartidistas, en cuanto a que algunas políticas tienden a ser aprobadas regularmente por amplias mayorías o por unanimidad. Pero ese talante competitivo está referido a «votaciones clave», por ejemplo,

la formación de gobiernos, votos de confianza o censura, aprobación de iniciativas fuertemente contrapuestas o medidas legislativas que precisan de amplias mayorías. Entendido así, el carácter netamente competitivo en las legislaturas se diluye ante la capacidad que tienen oposición y mayoría para consensuar, lo cual da lugar a otro subtipo de relación, a saber, la «competitiva-cooperativa», y que puede acontecer tanto en sistemas bipartidistas como de múltiples partidos. En los primeros, mayoría y oposición son altamente competitivos en la arena electoral (el número de votos y escaños que gane un partido, afecta proporcionalmente al otro), mientras que en la legislatura podrían cooperar y competir dependiendo de las leyes y las políticas que se discutan. En los segundos, la competitividad en las elecciones puede tener cabida solo si un partido es capaz de ganar una mayoría de votos y escaños, y ninguno de los participantes decide establecer alianzas electorales que limiten la competición, por ejemplo, uniéndose en determinados distritos alrededor de un candidato. Amparado en la Francia e Italia de los años sesenta, para Dahl los sistemas multipartidistas tendían a ser competitivos-cooperativos en los dos frentes (improbablemente competitivos en el ámbito electoral), bajo la lógica que los partidos buscaban instrumentar una estrategia cooperativa en las elecciones mediante la constitución de acuerdos previos de legislatura sin la formación de coaliciones, y posteriormente concretando esta estrategia en las relaciones parlamentarias (compitiendo y cooperando).

Un tercer tipo de interacción entre el partido mayoritario y la oposición política es el que combina estrategias de coalición entre los partidos sin eliminar su naturaleza competitiva. Con el denominativo «coalescente⁹-competitivo», la coalición entre partidos es una práctica que se superpone a la acción cooperativa, en la medida que no es un simple acuerdo sino una fusión explícita, solo materializada en el ámbito parlamentario. Es decir, los partidos mantienen estrategias cooperativas y competitivas en las elecciones sin formar coaliciones, que sin embargo luego tienen lugar cuando se han distribuido los escaños. Igualmente, este tipo de relación tenderá a variar en las elecciones según el sistema de partidos prevaleciente, o dicho de otro modo, de acuerdo a la concentración o fragmentación de la oposición. En los bipartidismos se mantendrá el rol competitivo, mientras que en los sistemas de múltiple partido pueden confluir la cooperación y la competitividad. Finalmente, el tipo «estrictamente coalescente» hace referencia a las coaliciones que el partido mayoritario y la oposición pueden puntualizar en ambas arenas, y cuyo caso más claro, «el más extremo desplazamiento de competición por coaliciones», fue, según Dahl, proporcionado por Colombia, donde los dos principales partidos pactaron deliberadamente eliminar la competencia política no solo en

el Congreso sino en las elecciones nacionales en cuatro ocasiones y durante un total de 16 años. Para nuestro caso y a efecto de aproximar el comportamiento de la oposición parlamentaria, será de utilidad la relación *cooperativa-competitiva*, aunque convendrá tener en cuenta tanto que en «términos generales» –si bien con sus variantes– la oposición a nivel legislativo tiende a ser cooperativa, como que en las Cortes Generales predominan dos partidos nacionales cuyas características *estrictamente competitivas* ocurren en el ámbito electoral (cfr. Blondel, 1997: 472; von Beyme, 1987: 41, 46; Massari, 1990: 71).

Otro aspecto que el profesor Dahl incorporó para establecer las diferencias entre las oposiciones es 3) el *lugar* o la *arena* de encuentro entre oposición y gobierno. Aunque en lo correspondiente a las oposiciones políticas en sistemas de democracia consolidada los sitios de confrontación se desarrollan en escenarios similares (elecciones, medios de comunicación, gobiernos, parlamentos, tribunales, etcétera), lo que interesa al autor es el carácter decisivo que proporciona cada uno de ellos para que la oposición obtenga la victoria –o la derrota–. Su reflexión parte de la base que una oposición puede vencer en una arena y que su influencia sea tal que impacte sobre las otras, o ganar en unas y perder en las demás. No obstante, la conclusión a la que llega el autor en cuanto a los sitios de confrontación para el conjunto de las nueve democracias, es que, en todas, la opinión pública es tan importante que su éxito crea un capital que puede ser utilizado para influir en el resto de los sitios, si bien es cierto que varía la cantidad de apoyo público que requiere cada oposición para vencer. Como se aborda en un apartado posterior, la formulación teórica de Dahl para el caso de nuestro país se evidencia en las dificultades que AP/PP tuvo como oposición mayoritaria para ganar en la opinión pública, en las elecciones y el parlamento, obteniendo victorias, sin embargo, en los tribunales constitucionales, en algunos gobiernos regionales y ayuntamientos, y solo una década después en los medios de opinión y las urnas. Cabe decir que el apoyo de los medios, esto es, ganar al gobierno en el terreno de la comunicación, no supone ni garantiza el triunfo de los opositores ante la opinión pública, que puede mantener sus preferencias por el partido en el poder, dividir sus votos y estrechar los márgenes entre partido mayoritario y contrincantes, o dar en su defecto el triunfo a los opositores¹⁰. En el terreno de los hechos, el apoyo que el PP recibió de algunos medios de comunicación, socavando y dilatando los errores del gobierno (que a su vez era respaldado por la radiotelevisión estatal), no supusieron un efecto brutal (si bien así fue planteado) sobre la opinión pública y los electores, quienes por tan solo 300 mil votos, 1,3 en términos porcentuales, decidieron poner fin a trece años y medio de administraciones socialistas. Con todo, hayan sido o no decisivos en la derrota de

González, este hecho ilustra convenientemente que la alianza con los medios de comunicación (y los sectores financieros) puede desplazar las vías de disputa institucional, proponiéndose como la más importante para derrotar al gobierno ante la imposibilidad de abatirlo por procedimientos ordinarios («no había manera de vencer a González con otras armas»). En este sentido, y aun cuando el diseño institucional español confiere a las elecciones un carácter decisivo (incluso extensivo al parlamento en la medida que el gobierno puede ser formado por mayoría simple de los votos 48 horas después)¹¹, los medios constituyen un aliado imprescindible para que el éxito electoral tenga mayores probabilidades de concretarse. Está claro que entre más lugares de confrontación resulten ganados por la oposición política, mayor será su posibilidad de influir en las elecciones, la arena decisiva (véase Huntington, 1975: 92-102)¹².

Estrechamente vinculado con la estructura de la oposición, destaca un aspecto más propuesto por Dahl para clasificarlas: 4) su carácter *distintivo*, es decir, su clara identificación como fuerza opositora. Esto tiene que ver con la naturaleza cohesionada o no de la oposición política, aunque en realidad la cohesión dice mucho acerca del tipo de sistema de partidos y define el patrón de oposición. Si una oposición política está altamente concentrada en un partido, goza de una notable unidad interna y elige las elecciones y el parlamento para desarrollar su disputa, lo más probable es que pueda ser distinguida y apreciada como la formación desafiante, la alternativa que pretende el gobierno. Si para el caso de España, delimitamos las elecciones generales y las Cortes como los sitios de conflicto o confrontación política, el denominativo de *la* oposición se habrá de adjudicar al segundo partido más votado y al segundo grupo parlamentario con mayor representatividad en ambas cámaras. Salvo las primeras legislaturas que siguieron a la consolidación de la democracia (fundamentalmente la II y III), el carácter distintivo de la oposición española ha sido facilitado no solo por su número de escaños (entre 60 y 75 por 100 de los correspondientes al conjunto de la oposición política) sino por su fuerte disciplina organizativa y parlamentaria. Esta circunstancia, junto con la posición predominante de los grupos en la estructura legislativa, disuade los incentivos para que los legisladores voten libremente las iniciativas del gobierno y de su grupo parlamentario (lo cual también, dicho sea de paso, genera un efecto de repliegue en la propia mayoría). Pese a que en las primeras dos legislaturas socialistas el Grupo Popular dio indicios de una baja cohesión interna y poseer los más bajos porcentajes de escaños no gubernamentales, la distancia numérica que le separaba del resto de las formaciones minoritarias, su posición representativa con relación a uno de los polos ideológicos y el

nombramiento institucional que durante algún tiempo se le asignó al líder de esa Coalición, permitieron desde un principio diferenciar a una oposición mayoritaria e identificar una oposición manifiesta al gobierno.

Por último, Dahl postuló dos modos más para clasificar a las oposiciones 5) sus *objetivos* y 6) *estrategias*. Con lo primero quiso hacer referencia a aquello que la oposición pretende al cambiar la conducta del gobierno, mientras que con lo segundo indica los medios elegidos para lograrlo. Una oposición puede oponerse a la conducta del gobierno porque quiere cambiar su a) personal, b) políticas específicas, c) la estructura del sistema político, o d) la estructura socioeconómica. De ahí que combinando estos objetivos se produzcan tres tipos generales de oposición, que a su vez dan lugar a *subclasificaciones*: a) la «*oposición no estructural*», de la que conviene destacar los i) partidos que buscan solo obtener cargos mediante el desplazamiento del personal político, y ii) que se orientan también a políticas específicas; b) «*oposición estructural limitada*», de la que resultan los reformistas políticos, esto es, aquellos que pueden perseguir o no el cambio del personal del gobierno, y la estructura política, ejemplificado, de acuerdo a Dahl, con los nacionalistas irlandeses. Un tercer y último tipo o modelo de oposición es constituido por la «*oposición estructural*», de la que tienen lugar i) los reformistas integrales –aquellos dispuestos a cambiar al personal de gobierno, políticas específicas y la estructura política, ii) los reformistas democráticos –el personal, las políticas y la estructura socioeconómica– y iii) los movimientos revolucionarios interesados en una modificación integral del sistema político y sus componentes.

Si bien algunos estudiosos se opondrían a este tipo de clasificación debido a su complejidad e imprecisión para encajar la actividad opositora de los partidos, queda claro que las oposiciones PSOE y AP/PP podrían ser emplazadas en la categoría «*no estructural*», en cuanto a que estos dos partidos han centrado y dirigido su confrontación política con el gobierno, a efecto tanto de ocupar el gabinete y remover los cargos de confianza más importantes de la administración estatal como cambiar o *reinstrumentar* políticas específicas con las que desacuerdan (una *lucha sin principios* siguiendo la expresión de Duverger, 1951). Si tomamos en cuenta la propuesta de Estado Federal defendida por Izquierda Unida, así como de reforma sustancial a ciertas instituciones clave, los objetivos de este partido parecerían conectar –si bien no estrictamente– con las características de «*oposición estructural*» en la escala de *reformistas integrales* (personal, políticas y estructura política), aunque su objetivo programático no debe ser confundido con las concepciones negativas de

oposición *desleal* u oposición *irresponsable* o *no constitucional* que respectivamente Linz (1979) y Sartori (1966) suministraron. Si se optara por considerar que las propuestas de IU no deben ser ajustadas en dirección de un cambio de la estructura política, y que sus demandas bien se pueden catalogar de un cambio de políticas específicas, entonces supondría una «oposición no estructural». Aun cuando en el ámbito estatal CiU mantiene su objetivo de mayor autonomía, defensa de identidad y autogobierno, el carácter moderado que posee, su tendencia cooperativa, sus «muestras de lealtad constitucional», su apoyo a la estabilidad de los gobiernos y su actuación dentro de los mecanismos institucionales (en cuanto a que evita alteraciones radicales del orden jurídico), permitiría clasificarla como un grupo parlamentario que despliega una oposición entre «estructural limitada» (al demandar la reforma del *Estatut* [‘una jaula cuyos barrotes se estrechan’]¹³) y «no estructural» (en el aspecto de modificar –u obtener– del gobierno algunas políticas específicas). Visto así, en el parlamento nacional los objetivos de CiU serían de un menor nivel de confrontación respecto al de Izquierda Unida, si se observa que la coalición catalana mantiene una mayor aproximación con algunos postulados de política económica de los dos principales partidos (sobre todo con el PP), en la medida que su modelo de minoría colaboradora (y mucho menos de competición) ha beneficiado a ambas mayorías y porque no tiene el propósito de ser gobierno, cosa que IU sí (a pesar de sus reducidas posibilidades). Un análisis de clasificación sobre que tipo de oposición articulan las coaliciones IU y CiU, tendría que considerar la revisión de sus líneas programáticas y las diferencias que ambas tienen en distintas arenas o sitios de confrontación.

A diferencia de CiU e IU que combinan aspectos de «oposiciones no estructurales» y «estructurales limitadas», el PNV o Grupo Parlamentario Vasco en el Congreso de los Diputados encajaría adecuadamente dentro de un tipo de «oposición estructural», si bien a últimas fechas, al ir desplazando su línea de concurrencia con los dos partidos mayoritarios y defender una modificación del orden constitucional existente así como de la estructura política del país, elimina las diversas entidades de autoridad del Estado Español en el País Vasco y, por consiguiente, su tipo de políticas. Enfocado a las Cortes, la oposición del Grupo Vasco estaría centrada en cambiar, prevenir o promover la instrumentación de políticas específicas del gobierno central, haciendo las veces de una oposición cooperativa-competitiva, pero sin excluir del discurso su proyecto independentista y de libre asociación (constituyéndose así en una especie de «oposición simbiótica», siguiendo los términos de Graham, 1971). Si se pudiera redefinir el subtipo de «oposición estructural limitada» que Dahl diseñó, respecto a que en lugar de la variable ‘cambio de personal de gobierno’ se

objetivaran las ‘políticas específicas’, entonces este modelo de oposición podría ser aplicado para los nacionalistas vascos concretamente en el ámbito nacional. Es cierto, sin embargo, y no debe ser omitido del análisis, que la sustitución del personal de gobierno (de la correlación de fuerzas) es un objetivo perseguido por todos los partidos nacionalistas cuando las mayorías absolutas de un solo partido respaldan al gabinete y dominan la legislatura. No obstante que esta clasificación es útil para el análisis de las oposiciones, el grado de *competitividad* (el punto número dos del modelo de Dahl) resulta un instrumento conceptual más práctico y ajustado que permite, junto con otras proposiciones teóricas, hacer operativas nuestras variables de relación parlamentaria mayoría, oposición y minorías.

Queda por abordar el aspecto de las seis *estrategias* que según Dahl pueden implementar los opositores, siendo conveniente resumirlas del modo siguiente: i) la oposición busca conquistar suficientes votos en las elecciones para formar el gobierno; ii) la oposición busca conquistar el mayor número de votos para poder condicionar la mayoría gubernativa o entrar en la coalición; iii) además de las anteriores, entrar en los cuerpos dirigentes de las grandes asociaciones, en cuyo entorno semioficial se toman también decisiones muy importantes; iv) la oposición no desconoce la importancia de ganar apoyo público y votos, pero asume que no son necesarios ni suficientes, por lo que adaptará sus estrategias a sus recursos, detectando los sitios donde al gobierno se le puede vulnerar (grupos de presión, decisiones judiciales, acciones en los ámbitos local y regional, maniobras legislativas, acuerdos intrapartidistas, etcétera); v) la oposición emplea una estrategia cooperativa o *coalescente* con el gobierno cuando cree que la sobrevivencia del sistema político (o de uno de sus componentes) está seriamente amenazada por una severa crisis interna, movimientos de subversión, guerra o similares –aunque una vez superado el peligro, la oposición retorna a su carácter estrictamente competitivo–, y vi) una estrategia destinada a destruir el orden político o las principales características de su sistema constitucional, estrategia regularmente articulada por oposiciones revolucionarias y antisistemas típicas. Aplicado a los partidos con representación parlamentaria en las Cortes y a sus estrategias que emplean en el ámbito estatal, podemos decir que las desarrolladas por UCD-CDS, PSOE y PP (y mantenidas por los dos últimos) han estado orientadas a (i) la conquista de votos suficientes para formar gobierno; (ii) obtener los suficientes para condicionar la mayoría gubernativa; (iii) aliarse a grupos de interés y medios de comunicación; (iv) detectar otros sitios, además los de ámbito nacional, donde el gobierno pueda ser vencido o vulnerado, presionando desde las administraciones regionales, recurriendo leyes ante los tribunales –AP/PP más que PSOE–, o capitalizando su apoyo en

aquellas políticas y decisiones que para su aprobación requieran mayorías especiales –leyes orgánicas y nombramientos en el Consejo del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional–, así como (v) cooperar con el gobierno cuando factores internos han intentado amenazar la estabilidad política del país –los pactos contra el terrorismo, son el ejemplo más notable. Por su parte, PCE-IU se ha centrado en las estrategias (ii), (iii, fundamentalmente en sindicatos y organizaciones donde puede presionar y arrebatar al gobierno algunas concesiones para sus electores), así como los sub-incisos (iv) y (v). Finalmente, CiU y PNV, pese a tener objetivos diferenciados, optarían por desarrollar las estrategias (ii), (iii) y (iv) –hecho evidenciado a partir de 1993–, mientras que en lo concerniente al apartado (v), la estrategia ha sido más pronunciada y manifiesta en los catalanes si se compara con el Grupo Vasco.

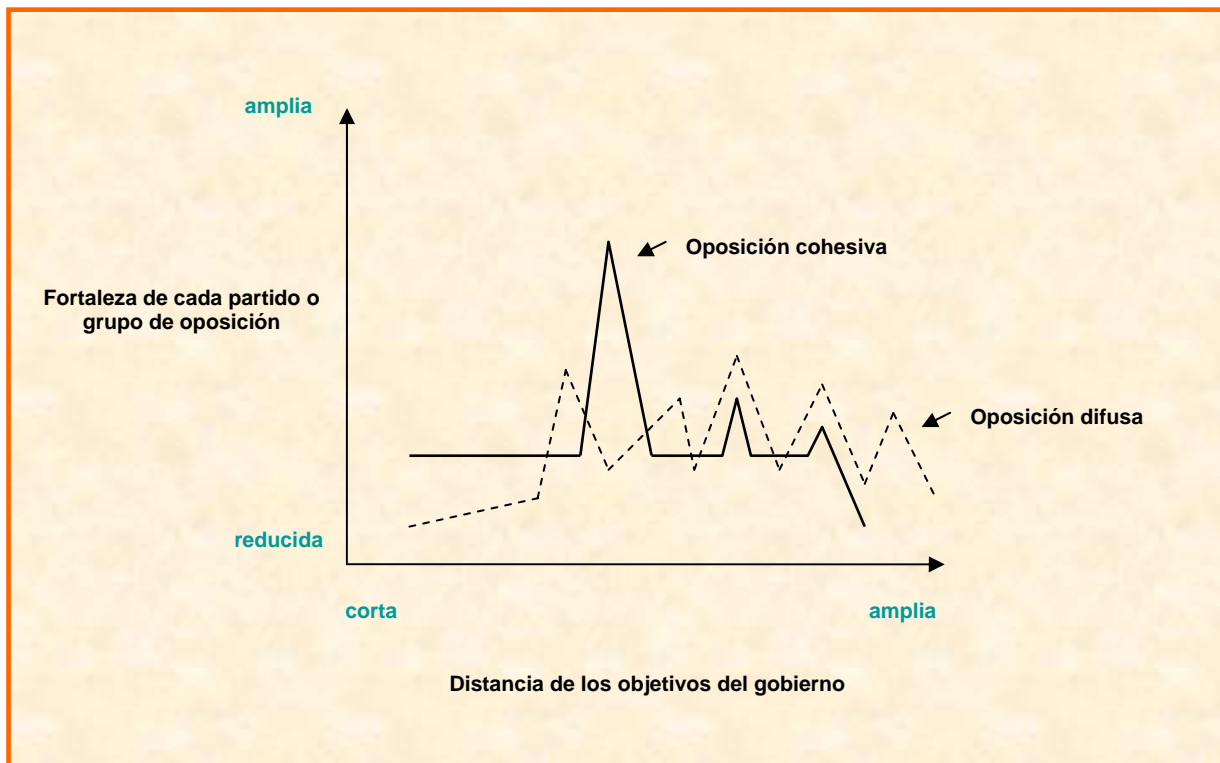
La tipología de Dahl fue objeto de diversas críticas por parte de algunos miembros de la comunidad científica. En la introducción de su trabajo sobre el comportamiento legislativo en la Italia de la posguerra, Cazzola (1972: 75) expuso que la formulación de Dahl no permitía grandes progresos desde el punto de vista empírico-operativo, tanto porque no proponía un método de investigación sobre el fenómeno como porque sus resultados presentaban un valor exclusivamente descriptivo, pero no explicativo ni con carácter de predicción. Asimismo, que toda su tipología, todo su planteamiento politológico, estaba esencialmente orientado al sistema de partidos, excluyendo la posibilidad de explicar otras oposiciones, otras formas de contestación *extrapartidistas*. Derivado de ello, el autor señaló que el modelo teórico de Dahl no consideraba la variable «ideológico-espacial» en las que los partidos –en este caso los de la oposición–, son propensos a situarse, sea a la izquierda o a la derecha del partido del gobierno, y de cuya ubicación puede ser advertida la naturaleza ideológica de la confrontación política (véase también Pulzer, 1987: 13). Otra estudiosa, Barbara McLennan (1973: 381), estableció juicios críticos similares a los de Cazzola. Si bien reconoció que el trabajo de Dahl era un buen intento, coincidió en que el análisis era solo descriptivo (ver también De Vergottini, 1979: 6) y que restringía intencionalmente el campo de estudio a las democracias occidentales, donde los conflictos se habían institucionalizado y la competición partidista se desarrollaba fundamentalmente dentro de las legislaturas. Al hacer esto, sostuvo, Dahl evitó las dificultades de comparar sistemas competitivos con no competitivos (donde la represión presupone una amenaza real), al tiempo que no tomó en consideración las características no democráticas que en los sistemas de poliarquía suelen manifestarse (bloqueo a los opositores mediante la manipulación electoral). Por su parte, Jean Blondel (1997: 462-3) se lamentó que los tratamientos teóricos sobre la oposición compilados hasta ese momento (Dahl y otros)

hubiesen sido considerados comparativos sólo por haber abordado el estudio de más de un país a pesar de que se limitaban a una región o un sistema político particular, mientras su información sobre cada caso se integraba en una estructura común antes que en la obtención de un panorama general sobre las características de la oposición a través del mundo. El autor reconoció las dificultades que atravesaban los estudios sobre regiones específicas para alcanzar una vía hacia la generalización teórica, y argumentó que el carácter de la oposición se encontraba estrechamente vinculado con el carácter del gobierno. De este modo, dijo, para conocerla hay primero que examinar el poder, la autoridad y el Estado: «oposición es, ante todo, un concepto dependiente». La crítica de Blondel (1997: 467) se orientó también hacia los volúmenes sobre la oposición en regímenes no democráticos compilados sucesivamente por Schapiro (1972), Dahl (1973) y Rodan (1996), infiriendo que no representaban ningún intento de clasificación comprensiva de tipos de oposición similar al emprendido para las democracias occidentales en el volumen de 1966. Blondel (1997: 471) concluyó que si en efecto resultaba imposible obtener un plano preciso del «terreno» de la oposición en todos los países y sistemas políticos, no lo era tanto obtener al menos una adecuada impresión del modo como estaban distribuidas las fuerzas de oposición en cada uno de ellos.

El autor reformuló los criterios de Dahl (1966 [ed.]: 332 y ss.) para establecer un modelo propio de medición de relaciones y distinguir a las oposiciones políticas (Blondel, 1997: 471 ss.). Propuso la simplificación de los seis elementos a sólo dos de ellos, argumentando que eran suficientemente útiles para proporcionar información sobre las características claves de la oposición en un país dado. Con una primera dimensión buscaba medir la distancia entre los objetivos de los grupos de la oposición y el gobierno respecto a materias de políticas particulares y generales, así como en lo tocante a la estructura general del sistema político. Con la segunda dimensión pretendía calcular el crecimiento de los grupos de oposición a efecto de descubrir su tendencia a ser cohesiva (concentrada) o difusa. Dicho crecimiento podía aproximarse a través de los apoyos electorales de los partidos, el tamaño de la militancia o con base en la cantidad de partidarios que parecieran tener los grupos opositores. De acuerdo a Blondel, por esta vía era posible definir de un modo más fácil si la oposición era cohesiva o difusa y si el conflicto con el gobierno era intenso o no. La oposición es cohesiva si uno de los grupos que pertenecen a la oposición es mucho más fuerte que otros o concentra más poder que los restantes partidos, y es difusa si dos o más grupos comparten similares indicadores de fortaleza en el ámbito político-electoral. Este criterio resulta independiente del nivel de separación que los opositores llegan a manifestar respecto a los objetivos del

gobierno. De este modo, si la oposición es cohesiva y la distancia entre los objetivos del principal partido de la oposición y del gobierno es baja, la temperatura de los conflictos políticos será proclive a disminuir. Por el contrario, si la distancia es amplia, la intensidad de los conflictos políticos podrá verse incrementada. El gráfico 3 muestra los dos extremos de las oposiciones (*altamente difusa*: baja concentración opositora y amplia distancia respecto a los objetivos del gobierno; *altamente cohesionada*: fuerte concentración opositora y relativa separación frente a los objetivos del gobierno).

Gráfico 3. Readaptación de la tipología de Dahl por Blondel (1997: 472)



Para el caso de España hemos visto ya que los principales partidos con representación y periodicidad parlamentaria (PP, PSOE, IU, CiU y PNV) se confrontan sin excepción en lo referente a políticas específicas (*policies*). En el ámbito estatal CiU y PNV no se proponen sustituir al gobierno, si bien para ambos resulta atractivo que el partido mayoritario vea reducido sus apoyos parlamentarios para tener más capacidad de presión e influencia política y legislativa. Salvo el PNV, ninguno de los principales partidos intenta modificar la estructura política, aunque CiU pretende mayores prerrogativas pero sin que hasta el momento revolucione o extreme sus propósitos político-ideológicos. El PNV, al proponer la libre asociación con el Estado español, desacuerda implícitamente con la estructura socioeconómica a pesar de su tendencia derechista o conservadora; mientras que las reformas

económicas de IU podrían entenderse más en términos de política económica que en una transformación de las relaciones de producción¹⁴. De tal manera, PP y PSOE se distancian en lo relativo a políticas específicas y en su pretensión de ser gobierno. Las líneas de confrontación se reducen fundamentalmente a esos dos objetivos. Comparando a IU con PP y PSOE se añadirían otros dos niveles de conflicto, como pueden ser el tipo de estructura política y socioeconómica que, sin ser radical, aspira en línea programática a ser diferente. CiU se distanciaría en políticas públicas no solo orientadas al estado de las autonomías sino también en aquellas ideológicas y de materia constitucional, en tanto que a la disputa del PNV con el partido que en el ámbito estatal es gobierno se debe añadir la estructura política. Lo importante de todo esto, y que deberá tenerse en cuenta a lo largo de la investigación, es que los dos partidos mayoritarios que han sido hasta ahora gobierno y principal oposición concentran el mayor porcentaje de escaños y manifiestan una baja intensidad de conflictos (orientados a políticas y recambio gubernamental). Así pues, en el ámbito político y parlamentario estatal España es un excelente caso de oposición cohesiva (alta concentración parlamentaria y corta distancia con los objetivos del gobierno), lo que provoca un clima político de confrontación limitada. Utilizando los parámetros de este esquema, una línea de comparación se puede aplicar dentro del propio sistema español, específicamente en los subsistemas políticos autonómicos. El caso más notable a efectos comparativos con el ámbito estatal se sitúa en el País Vasco, donde la oposición parlamentaria no está concentrada en una sola formación política ni la distancia entre los objetivos del gobierno y las oposiciones se ensancha sustancialmente. En la medida que la oposición vasca es difusa o fragmentada en varios partidos, hace que la separación política e ideológica entre las oposiciones, entre los grupos parlamentarios representados en la oposición (cuyo distanciamiento puede ser tan amplio como en lo que respecta al gobierno) cobre relevancia. De ahí entonces que, adaptando las dos dimensiones de Dahl reformuladas por Blondel, arroje que en el País Vasco la intensidad de los conflictos entre gobierno y oposición tienda a ser alta, lo que se reproduce entre las propias formaciones del arco opositor: es un caso claro de oposición difusa. Desde esta perspectiva, considero que esta readaptación de Blondel es un buen marco de partida para aventurarse en la comparación de las oposiciones político-parlamentarias.

A propósito de examinar y exponer las principales clasificaciones y estudios sobre la oposición política, la mejor crítica que a mi juicio se ha elaborado hasta ahora sobre el trabajo compilado por Dahl es la que desarrolló Massari (1990: 59-64). Un primer cuestionamiento se orientó a que no hubo un rigor metodológico en la selección de los países, destacando el caso

de la integración de los Estados Unidos en el análisis, en cuyo modelo de relaciones se exceptúa la noción de oposición política como oposición parlamentaria. Una segunda discrepancia fue que cada una de las contribuciones había seguido no un método común de análisis sino el que resultaba particular de cada país (y al criterio de cada ponente). De tal manera, la elección de los países, la elección «occidental», fue más un criterio de limitación geográfica que de definición o limitación conceptual. En opinión de Massari, ello propicio que el trabajo de Dahl se quedara en una simple clasificación y malograra en el objetivo de una teoría sólidamente formulada. Adicionalmente, produjo la ausencia de una conclusión general y de un esquema clasificatorio ante la variedad y complejidad de modelos nacionales particulares. Massari convino en el hecho de que la tipología era «declaradamente descriptiva», pero reconoció que los factores o condiciones institucionales, así como las no institucionales (lo que Blondel denominó factores estrictamente *socioeconómicos*), guardaban un valor analítico respecto a su incidencia en los tipos de oposición, y cuyo carácter exploratorio iba a permanecer «como una constante para la explicación de los modelos». Finalmente, admitió una aportación *predictiva* en el análisis de Dahl –en el apartado correspondiente al *Epílogo*– al momento de entrever las líneas de tendencia que afloraban hacia finales de los sesenta en cuanto a que algunas oposiciones podían caer en un «consenso superficial e irracional», y cuya temática Kolinsky *et al.* (1987) y Pasquino (1990a: 147) habrían de abordar algunos años después. Massari argumentó que después de Dahl ninguno otro había intentado un esfuerzo extraordinario similar de generalización y sistematización, con igual riqueza de temas y modelos de oposición. Concluyó señalando que su tipología representaba un referente continuo y un marco básico de sugerencias e indicaciones para futuras investigaciones empíricas.

A mi parecer, el aporte de Dahl no se agota en un tratamiento estrictamente descriptivo. Sus instrumentos de análisis representan poderosas herramientas para explicar y favorecer mecanismos de predicción sobre el estudio de las oposiciones políticas. Su estructura teórica auxilia a comprender la morfología de aquellas, sus procedimientos, las fracturas que sustentan su actividad, sus objetivos, los conflictos que condicionan la práctica política, así como la posibilidad de predecir, si bien restringidamente, cuáles aspectos y qué objetivos serán causa de confrontación o conciliación entre gobierno y opositores políticos. Es probable que para estudios de carácter comparado la propuesta de Dahl presente limitaciones y no se ajuste a las expectativas de los comparatistas ni de quienes tratan de estudiar otras formas de oposición no parlamentaria. Considero que el marco de Dahl resulta valioso y empíricamente

aplicable si el fenómeno opositor se estudia en un específico modelo nacional (con sus correspondientes derivaciones internas), y sobre todo si se orienta al tipo de oposición que personalizan los partidos y los grupos parlamentarios. Si bien es cierto, siguiendo las apreciaciones de Franco Cazzola, que el modelo no proporciona un método de investigación sobre el fenómeno, permite fijar las propiedades que el analista debe detectar sobre las oposiciones y contextualizar el entorno en el que se desenvuelve, situación que a mi juicio se constituye en un adecuado punto de arranque para el diagnóstico opositor, esto es, para conocer y analizar sus estructuras, objetivos y estrategias. Asimismo, los criterios diferenciadores de la propuesta (aquello que representa su sustentación teórica), posibilitan justamente comparar y distinguir los tipos de oposición que actúan en un contexto determinado. A reserva de que se debe echar mano de otras herramientas de análisis e investigación, la viabilidad del modelo de Dahl se apreciaría si se optara por delimitar el objeto de estudio a una misma estructura institucional y a un patrón similar de *cleavages*, fracturas y consensos. Un buen ejemplo de su utilidad puede localizarse en el trabajo de Nachmias (1976) en el que se analiza la evolución morfológica del Likud israelí hacia una oposición parlamentaria y constitucional, cuya evolución fue posible detectarla a partir del examen de sus estrategias, su capacidad competitiva, la redefinición de sus objetivos políticos y sus interrelaciones en el parlamento y la arena electoral. Con todo, parecería conveniente mencionar que al sugerir que el esquema de Dahl resulta útil y tiende a mejorar sus inferencias explicativas si se aplica a un país determinado, no solo se incurre en un carácter *reduccionista* del propósito originalmente planteado por el autor, sino que su oferta teórica naufraga en el intento de generalizar e instrumentar una fórmula que comprenda los distintos modelos de oposición política prevalecientes en las sociedades. Con independencia de su utilidad a los objetivos de esta investigación, acaso, quizás, la crítica más aguda que se pueda hacer a su tipología sea que no haya aplicado, previamente y para cada caso, el esquema de clasificación que resultó precisamente de las distintas contribuciones. En este sentido, siguiendo a Massari, ha sido la falta de un rigor metodológico en la selección de los países y sus correspondientes diseños institucionales, lo que constituye el talón de Aquiles del modelo de Dahl.

b) Propuestas de clasificación posteriores a Dahl: la dificultad de comparar

Con relación a los esquemas metodológicos para clasificar a las oposiciones, se ha dicho que «resulta haber tipologías casi en número parecido al de los autores que las formulan» (Cotarelo, 1984: 264-5). Los interesados en el análisis de la oposición citan regularmente

otras propuestas de sistematización, destacando las de Graham, Jr. (1971), McLennan (1973) y W. Stefanni¹⁵. Para algunos interesados en el área de estudio el esquema elaborado por George J. Graham, cuyo objeto es explorar e identificar las características de las oposiciones a partir de las dimensiones del consenso (*objetivos*), parece haber envejecido sin remedio a pesar de su utilidad (Pasquino, 1990a: 8; 1998: 49). Sin que se aporten razones adicionales sobre este supuesto «envejecimiento», la explicación posiblemente se encuentre en el hecho de que esta tipología se ha visto superada por la tendencia centrípeta de la competición política (un fenómeno que el autor no consideró), así como por el estrechamiento de la intensidad opositora, efectos ambos que habrían de sobrevenir algunos años después. Para los fines de esta investigación, se echa en falta que Graham no haya proyectado su esfuerzo analítico en correlacionar las variables de consenso y oposición parlamentaria estrictamente en sistemas democráticos, y cuya herramienta hubiese servido para situar las causas que conducen a los opositores políticos a consensuar en las diversas arenas institucionales presentes en las democracias (parlamento, gobiernos, cortes constitucionales, elecciones). Al tipificar a las oposiciones con base en las dimensiones del consenso (legitimidad hacia fines abstractos, reglas del juego y rendimientos o políticas [*outputs*] del sistema), el autor proporcionó una clasificación general de «oposición legítima» –caracterizada por su conformidad con las formas institucionales de la acción política– y los «grupos de contestación» u «oposición ilegítima» –los que atacan abiertamente los fines consensuales de la sociedad o la autoridad sobre las que se basan estos fines (Graham, 1971: 111-3)¹⁶.

Sin embargo, si limitamos su aportación teórica al esquema clasificatorio de la oposición, no hace sino reforzar y mantener vigente la categorización de Dahl en cuanto a que resulta semejante al modo en que este último tipifica a las oposiciones en lo concerniente a sus *estrategias y objetivos*. Así, teniendo por un lado a las políticas específicas y el gobierno como objetivos de la oposición («oposición no estructural»), y por el otro la falta de consenso respecto a los *outputs* del sistema («oposición constitucional»), las categorizaciones de Dahl y Graham resultarían equivalentes. Lo mismo ocurriría en lo tocante a los objetivos sobre el personal de gobierno, las políticas específicas y la estructura política (*reformistas integrales* [«oposición estructural limitada»]), los cuales se relacionan con el desacuerdo a las reglas del juego y los rendimientos políticos del sistema («oposición de conciencia») enunciados por Graham. En tanto, si los objetivos de una oposición son a la vez el gobierno, sus decisiones, la estructura política y la socioeconómica («oposición estructural»), entonces podría conectarse con la oposición «*anómica*»¹⁷ que Graham definió, esto es, aquella que considera

inaceptables los fines abstractos (símbolos y valores), las reglas del juego (la estructura de procedimientos para la realización de esos valores) y las políticas (decisiones políticas particulares). La diferencia, de hecho, es solo conceptual: mientras Dahl incorpora la variable «objetivos de la oposición», Graham emplea la de «factores de consenso –legitimidad– de la oposición». Sea en la clasificación del primero o del segundo, el tipo de oposición que se estudia en esta tesis se delimita esencialmente al caso de las *oposiciones no estructurales o constitucionales* (*fundamental*, denominada por Skilling, 1973), aquellas que (1) consensúan sobre fines abstractos y no hacen de la lucha política un «conflicto de valores» (véase también Apter, 1962: 158 ss.)¹⁸; que (2) acuerdan sobre la estructura política establecida (y que incluso logra unificarlos si se trata de salvaguardarla) y en el que (3) sus partidos o grupos parlamentarios orientan la confrontación contra el gobierno para criticarlo, controlarlo, incidir en su orientación y sustituir su política desde el propio gobierno. Las características que definan y contribuyan al entendimiento de este tipo de oposiciones son, pues, las que interesará sobremanera tratar en esta sede.

Atractivo en términos metodológicos se aprecia el modelo de equilibrio elaborado por McLennan (1973: 386 ss.). La autora se planteó también comparar a las oposiciones de diversa clase, de países diferentes y en distinto tipo de regímenes políticos. Puso en juego tres variables: a) la intensidad de oposición; b) el nivel de temor de represión a instrumentar por las autoridades –incluso en democracias–, y c) la amplitud de la estabilidad política. En el modelo de McLennan se asume que la intensidad de oposición encontrará su punto de equilibrio allí donde se entrecruce con el grado de represión del gobierno. Este rango de represión se establece dependiendo del tipo de régimen que prevalece (lógicamente en los no democráticos ese temor es mayor que en los democráticos) y del requerimiento de estabilidad del gobierno para llevar a cabo sus decisiones en un periodo de tiempo. Su modelo gravita en la hipótesis del «nivel de estabilidad como producto de oposición política y el grado de temor a la represión en una arena de conflicto». Si la oposición disminuye su intensidad, la estabilidad tiende a incrementarse, mientras que si el gobierno aumenta el nivel de temor a la represión estimula la estabilidad. La autora situó a la Gran Bretaña de principios de los setenta en unos niveles relativamente bajos de temor a la represión y de intensidad de oposición, mientras que el grado de estabilidad fue alto. A Estados Unidos lo acomodó en bajos niveles de represión y un índice moderado de oposición, cuyas combinaciones dieron lugar a una estabilidad algo más que moderada para el gobierno. Chile, previo al golpe, comportaba bajos niveles de represión, moderados niveles de oposición (¿?) y arrojó, según McLennan, una

moderada estabilidad para el gobierno. Finalmente, valga decir que la URSS supuso un muy alto nivel de represión, muy baja intensidad de oposición y una muy alta estabilidad política.

Si bien es cierto que la ubicación de la ex Unión Soviética en los distintos niveles planteados por la autora goza de aplicabilidad (los niveles de estabilidad eran altos por la intensa capacidad represiva del régimen y su efectividad para neutralizar a los opositores), no tiene el mismo efecto en lo correspondiente a los países que disfrutaban de regímenes democráticamente consolidados. McLennan no profundiza en los parámetros empíricos que utilizó para situar a uno y otro sistema político en los niveles alto, moderado o relativamente bajo de las variables instituidas. Aunque en el aspecto teórico definió cuáles eran los mecanismos de represión que podían tener cabida en los sistemas de democracia, no suministró evidencia concreta de los indicadores institucionales que pesaron en el criterio de asignación. Más que en la intensidad opositora, la dificultad se localizaría en los niveles de «temor a la represión» que subsisten en las arenas de conflicto: ¿Qué «información política relevante» consideró? ¿Las modificaciones en leyes electorales que generaron el desacuerdo de la oposición?, ¿los niveles de censura a medios de comunicación y propaganda?, ¿o la capacidad de presión del gobierno sobre otros poderes constitucionales? En el entendido que hubiese sido así ¿cómo lo midió?, ¿qué definió los criterios o grados de temor represivo?, ¿cuáles fueron los parámetros?, ¿cómo estableció los cálculos? Si pretendiéramos utilizar políticas legislativas como instrumentos de represión del gobierno ¿qué patrón deberíamos aplicar? ¿Sería acaso la legislación que produce la oposición de los grupos excluidos de la mayoría? ¿Todos? ¿Los más importantes? ¿Solo uno? O bien, ¿depende del contenido de las políticas?, ¿del porcentaje de disenso?, ¿de los altibajos en la cooperación? Un desarrollo más amplio de los indicadores empíricos habría proporcionado mayores pistas que nos permitieran enriquecer el diagnóstico sobre las propiedades de la oposición parlamentaria española. Aunque interesante por su lógica y su mérito de incorporar variables presentes en el contexto de la oposición que otros autores no habían atendido, a mi parecer, esta falta de esclarecimiento en la variable «represión» deja a medias el modelo de McLennan para comparar tanto un caso concreto como aquellos sistemas exclusivamente democráticos. Al no profundizar en la información política para establecer las diferenciaciones, la dificultad de aplicación de este modelo se acrecienta si lo que se pretende es la confrontación de países con similares niveles de desarrollo político, democráticamente afianzados y con formas de gobierno y organización política comunes.

En síntesis, los esfuerzos de sistematización aun cuando no han sido en vanos y resultan de utilidad, no han estado exentos de críticas y complicaciones a la hora de ser adaptados. Si bien es posible clasificar a las oposiciones, a mi juicio no todas pueden ser comparadas e integradas en un modelo único que sea capaz de correlacionarlas. Resulta sumamente complejo que todas las oposiciones, parlamentarias y no, encajen en un esquema explicativo, pese a la viabilidad de establecer aproximaciones a partir de la comparación de algunas variables (articulado mejor el aspecto de los indicadores empíricos, el trabajo de McLennan resultaría un buen ejemplo de estas características). La razón de semejante complicación radica en que las oposiciones no parlamentarias son de tal diversidad de contestaciones, intensidades y objetivos que entorpecen metodológicamente la conexión de grupos y representantes con los regímenes en que se desenvuelven, las banderas ideológicas y sus procedimientos. En cierto modo, de eso se pretendía dar cuenta en el apartado 1.2.1 de esta tesis con la revisión teórica de los distintos tipos de oposición que se desarrollan al exterior de los parlamentos. Dicho ello, para quienes persisten en sus aspiraciones de comparar las oposiciones, la vía más efectiva consistiría en separar las parlamentarias de las no parlamentarias, y para el caso de las primeras, dividir las a su vez según la forma de gobierno, los modelos de democracia y el ámbito de confrontación¹⁹ (para nuestro país, puede ser el nacional, autonómico o incluso municipal²⁰). Con todo, hay que decir que la comparación entre oposiciones constitucionales del entorno no es por ahora el objeto del presente esfuerzo.

c) «El estado de los estudios»

En España se han elaborado investigaciones relevantes sobre la oposición tanto en lo referente a su estructura teórica (Santamaría, 1969; De Vega, 1970; Ferrando, 1970); sus funciones concretas en el parlamento (Molas, 1989), su posicionamiento en la organización parlamentaria (López Aguilar, 1988; Sánchez Navarro, 1997) y su rol en la producción legislativa (Capo, 1990, 1994, 2004; Fernández y López Nieto, 1993). Oreste Massari (1990a: 32 ss.; también 1990) ha realizado una notable revisión de los estudios sobre el fenómeno opositor en otras latitudes geográficas, desde Burdeau hasta Kolinsky *et al.* Rescató de E. Czerwick²¹ su tripartición teórica sobre las oposiciones en los sistemas democráticos y parlamentarios, mediante el cual este último dividió y enumeró las principales corrientes sobre el análisis de este fenómeno y sus exponentes más destacados. El primero, el «teorema de la competencia o competición», supone una constante disputa institucional entre gobierno y oposición política –elecciones, crítica, control y propuesta–, sea en un sistema bipartidista o de múltiples partidos. El teorema o modelo de la competencia es el más difundido y

dominante, y entiende a la alternancia como una función imprescindible para la canalización, estabilización y permanencia del sistema democrático. Entre quienes desarrollaron trabajos desde esta perspectiva destacan J. Schumpeter, A. Downs²² y W. Steffani. El segundo teorema, el del «declive de la oposición», es precisamente el que articuló Kirchheimer y que ha sido tratado en líneas precedentes. Autores como Ghita Ionescu e Isabel de Madariaga (1977) también abordaron este tratamiento cuando enunciaron que la oposición parlamentaria había perdido vitalidad por su conformidad con el sistema y el régimen político (integrándose en ellos), privilegiando el pragmatismo frente a la ideología, el consenso frente a la competencia, y como consecuencia de la estabilidad de los electores, el nuevo papel de los medios de comunicación, el crecimiento del gobierno y de los grupos de interés, así como por las restricciones de las fuerzas de oposición frente al crecimiento y reforzamiento de los ejecutivos. Massari vinculó también este supuesto declive de la actividad opositora con las crisis de los parlamentos, algunas de cuyas argumentaciones se abordarán en próximos apartados²³. Finalmente, y muy semejante al primer teorema, sobresale el «del bipartidismo», el cual se inspira en la experiencia británica de la oposición garantizada e institucionalizada. Para este modelo, la oposición es «una verdadera función constitucional», cumple el rol de «gobierno sombra», tiene el objetivo de arribar al poder, se caracteriza por ser leal a los valores y reglas del sistema y se constituye por el principal partido y grupo parlamentario de la oposición. En dicho teorema, la competición en los sistemas bipartidistas constituye la manifestación más clara del modelo mayoritario. Entre quienes han dado cuenta del modelo de alternancia británica se puede consultar a Duverger (1984 [1951]), Beloff (1958), Ionescu y Madariaga (1968), Punnett (1973), Finer (1975), De Vergottini (1980), Giulj (1981), Missiroli (1990), Johnson (1997) y Berrington (2001).

A pesar de los diversos esfuerzos de investigación, la mayor parte de los académicos ha lamentado que en las poco más de tres décadas que median entre el trabajo de Dahl hasta nuestros días, la oposición continúe siendo un concepto habitualmente descuidado, sin tratamiento específico y carente de consolidación dentro de la literatura científica internacional. Esta opinión ha sido compartida por buena parte de los especialistas en esta área de estudio (De Vega, 1970: 91; Pasquino, 1974: 423; 1998: 37-44; De Vergottini, 1979: 5; Cotarelo, 1984: 245-48; Massari, 1990: 32-3; López Aguilar, 1991: 37-9; Capo, 1994: 92; Parry, 1997: 457; Blondel, 1997: 462, Sánchez Navarro, 1997: 15, 350), si bien hay quien parece diferir de este presunto abandono (Sicardi, 1984: 3-8)²⁴. Ya desde 1979 el constitucionalista italiano Giuseppe de Vergottini (1979: 5) atribuía las razones de este

descuido a que la oposición como objeto de estudio quedaba reservada a los tratados sobre partidos y a las investigaciones relacionadas con los derechos de las minorías políticas, los grupos parlamentarios y los procedimientos legislativos. Algunos años después, en una línea similar, Klaus von Beyme (1987: 31-2) habría de sostener que la mayor parte de los trabajos comparados sobre partidos deliberaban el fenómeno de las oposiciones en un sentido más bien casual, que algunos textos ni siquiera mencionaban el concepto en sus índices o contenidos y que otros sólo lo abordaban como punto subordinado a aspectos sobre grupos parlamentarios y sistemas de partidos. Más aún: este autor calificó de «desconcertante» el hecho de que los textos comparados más ampliamente leídos sobre temas legislativos no trataran de manera sistemática y orgánica el fenómeno parlamentario de la oposición. Eva Kolinsky (1987: 1) llegó al señalamiento que la oposición nunca había estado en la «primera plana» del análisis político y que «mendigaba» aún por su reconocimiento como agente de cambio e innovación dentro y fuera de partidos y parlamentos. Desde una perspectiva más moderada, Lawson (1993: 203, n. 66) adujo que si «el tema de la oposición constitucional se presentaba como un tema relativamente desatendido por la teoría política, ello tal vez ocurría porque se daba por sentado como un componente esencial de las democracias contemporáneas». Mientras tanto, aceptando que el estudio de la oposición seguía siendo un fenómeno descuidado, Pasquino (1990a; 1994; 1998) dejó entrever que la mayor parte de las investigaciones se orientaban a su papel bajo regímenes no democráticos y su contribución a la quiebra de los autoritarismos, pero que su interés disminuía e incluso se perdía para los casos de las democracias ya instauradas y consolidadas (Morán 1998: 19-20). Esta idea fue suscrita por Cotton (1996: 177) cuando señaló que se había puesto poca atención a los periodos de post-democratización, y particularmente al status, poder, potencial y funciones de las oposiciones una vez que las hegemonías cerradas habían sido sustituidas por gobiernos de poliarquía.

Es probable que al desinterés por los estudios sobre la oposición se sumen hoy en día no solo los supuestos retos de una mayor producción científica sino el impacto que sobre las oposiciones políticas puedan ejercer los nuevos cambios globales. Analizando las relaciones gobierno-oposición en la Alemania post-unificada, Helms (1998: 151-2) sostuvo que la importancia de la división de funciones entre gobierno y oposición, así como sus resultados en el funcionamiento de las democracias parlamentarias, no era únicamente un tema de investigación «bastante subestimado por los especialistas alemanes», sino que el incremento del paradigma de la globalización, así como la creciente influencia del análisis de los contactos post-parlamentarios, habían restado valor al estudio, concretamente a los procesos

de elaboración de decisiones en los parlamentos. En línea semejante, Parry (1997: 460) observó que las tendencias centristas de la competencia democrática habían comenzado a promover voces desde el espectro de la izquierda en cuanto a no encontrarse representadas en los partidos en liza. El autor propuso el caso de los electores que objetaban el proceso de unificación Europea y que se decían avanzar sin representación político-parlamentaria en este tipo de disenso. Tal hecho, según Parry, colocaba a estos sectores en una posición semejante a la de las capas más pobres de la sociedad o de minorías étnicas, cuyo apoyo electoral se caracteriza por ser escaso o ausente de los programas del gobierno y la oposición. Alguna internacionalista llegó hablar inclusive de «oposición global» (Strange, 1994), en referencia a una mezcla de oposición extraparlamentaria –discrepante con la economía especulativa, la explotación al medio ambiente y a las mujeres, la ortodoxia religiosa y el empobrecimiento de las naciones periféricas– con una oposición efectiva que se resistía a los «gobiernos globales», aquellos ideológica y de intereses geoeconómicos similares.

Pese a todo, hay que decir que desde finales de los ochenta se viene observando un creciente interés sobre el análisis del fenómeno opositor, una recuperación optimista. La propia Kolinsky (1987: 4) al editar un trabajo sobre las oposiciones parlamentarias y no parlamentarias en los países del entorno europeo, observó que la diversidad de las manifestaciones opositoras y de los ámbitos en los que actuaba conllevaban a la realización de nuevos estudios sobre el tema, mientras que una constitucionalista italiana argumentó que desde fechas recientes se estaba arribando a una atención renovada por el estudio de este fenómeno (Gennusa 2000: 2). Los especialistas han resaltado los cambios empíricos suscitados desde que Robert Dahl compiló el citado trabajo sobre las oposiciones en países occidentales, destacando los cambios en la estructura institucional, en los tipos de *cleavages*, de competición partidista y de cambio de opiniones (Pulzer, 1987; Kolinsky, 1987; Massari, 1990a). Si bien en el terreno teórico pudiera sostenerse que la suerte no ha acompañado del todo a la oposición, en la práctica los opositores de muchos países han obtenido avances sustanciales dignos de ser mencionados. Por ejemplo, cuando Dahl (1966: xi) advirtió que sólo 30 de los 116 países que en 1964 eran miembros de la ONU otorgaban un reconocimiento a la actividad política de la oposición a través de los partidos (26 por 100), España, como muchos otros países de los cinco continentes, no estaba siendo considerada dentro de este selecto porcentaje de naciones democráticas²⁵. Veintiséis años después de esa afirmación, «el paisaje de la oposición» parece haber sufrido modificaciones sustanciales incluso allí donde era un «actor político» institucionalizado (Parry 1997: 457). Es de destacar

que de las 189 naciones que actualmente están integradas en las Naciones Unidas, por lo menos 123 (alrededor de 65 por 100) son reconocidas como electoralmente democráticas²⁶, mientras que España ha logrado, en poco menos de un cuarto de siglo, instaurar y consolidar una de las 36 democracias más estables del mundo²⁷.

Influenciado por los procesos políticos que acontecieron diez años antes en el mediterráneo europeo, Pulzer (1987: 12) sostuvo que los cambios en la estructura institucional y su consiguiente incidencia sobre el estilo de la oposición política habían impactado fundamentalmente en Grecia, España y Portugal, los cuales transitaron de regímenes autoritarios a democráticos, al tiempo que en algunos de ellos sus oposiciones llegaron al gobierno después de décadas en la clandestinidad. Un efecto adicional sostenido por el autor era que en las naciones consideradas tradicionalmente democráticas como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Holanda, Italia y la ex Alemania occidental, los partidos políticos y las posiciones *centristas* habían ganado terreno en la vida pública e institucional, mientras que en el ámbito de las oposiciones «no parlamentarias» surgieron, en estos mismos países, nuevas *arenas* de actividad opositora ajenas a los legislativos, tales como los denominados *ecologistas* que no solo abogaban por la protección al medio ambiente sino que promovían y exigían a los gobiernos la reorientación de sus prioridades económicas (Kolinsky, 1987: 3). Valga mencionar que hacia finales de los ochenta, algunos investigadores avistaban que las relaciones gobierno-oposición en España se establecían bajo el contexto de un alto grado de concentración de escaños en dos partidos, mientras que el segundo partido más votado agrupaba un alto porcentaje de los espacios repartidos en todo el arco opositor (Pollack y Grujel, 1987: 248). Como hemos tenido oportunidad de verificar, esta condición se ha mantenido hasta nuestros días, alcanzando en la VII los mismos porcentajes que ambos concentraron durante la II, una vez que el régimen logró su consolidación.

Pasquino y colaboradores (1990a) retomarían el estudio de las oposiciones a principios de los noventa (el primero había producido ya en 1973²⁸ un artículo seminal), orientando sus esfuerzos hacia aquellas de tipo parlamentario y con especial incidencia en el ámbito de la Europa democrática. Allí discutirían acerca de la importancia que la oposición política tiene para el desarrollo de las democracias, las múltiples causas que han suscitado el limitado interés por el estudio de las oposiciones políticas, la revisión de las principales contribuciones, los análisis concretos de las oposiciones parlamentarias en Inglaterra, Alemania y, en cierto modo, Italia, así como la provisión de líneas de exploración sobre el

fenómeno, especialmente para aquellos con pretensiones de elaborar trabajos de carácter comparado. Ante la degeneración de las clasificaciones, Pasquino (1990a: 8 ss; 13 ss; 1998: 49 ss; 59 ss.) propondría dos alternativas de análisis: a) las oposiciones a partir de la configuración institucional del sistema político, y b) la autodefinición de su papel y cometidos siguiendo sus declaraciones y comportamientos. Esta segunda se bifurcaría a su vez en dos vías adicionales: i) la conjunción del doble papel de la oposición, al mismo tiempo social y parlamentaria, y ii) su praxis en el parlamento. La primera vía constituiría el primer (i) «recorrido» que puede seguir la oposición y que de acuerdo al autor resulta ser el más complicado y menos estudiado. Busca identificar sus referentes sociales y sus relaciones con la oposición político-parlamentaria. La opción por esta línea de estudio no debe perder de vista la habilidad de las fuerzas del gobierno para minar los referentes sociales de la oposición, ni la capacidad y disponibilidad de ésta para explicar su estrategia y recuperar y utilizar recursos a efectos de mantener, adquirir, recompensar y favorecer a sus referentes sociales. El segundo «recorrido», –la segunda vía de acción e investigación– aborda su práctica concreta en el parlamento, su estrategia de voto, su capacidad de consenso o confrontación, la naturaleza opositora (antagónica o consociacional), su habilidad para afectar la legislación y los objetivos de su acción política (sustituir al gobierno, mantener su pureza ideológica, su identidad, su cohesión y organización político-parlamentaria). El tercer y último «recorrido» –o la primera alternativa de la oposición que según Pasquino merece ser estudiada– es el de la incidencia del orden institucional, esto es, si la estructura predispone o no a los opositores a ejercer prácticas consensuales.

Posterior al trabajo de 1990, Pasquino (1998 [1995]: 36-7) insistiría en este campo de estudio y en la necesidad de que otros la abordaran, rescatando algunas de sus anteriores reflexiones bajo el argumento de que no había habido estudios relevantes que suscitaran una modificación sustancial. Y en efecto, se adolece de exploraciones más profundas y sistemáticas de carácter comparado sobre las oposiciones políticas, así también de escritos en los que se recupere a la oposición tanto cuanto objeto específico de estudio como institución de la democracia (si bien en la teoría democrática no se le niegue y su carácter institucional se dé más bien por sentado). No obstante, cabe decir que se han desarrollado notables esfuerzos de investigación sobre las oposiciones en los sistemas de democracia. Destacan los trabajos de Carducci (1990) en torno a la formación y operatividad de un gobierno sombra en el parlamento italiano bajo el liderazgo del PCI; el examen de Hagan (1993) sobre la incidencia de las oposiciones parlamentarias en la política internacional; Capo (1990, 1994), quien

analizó por vez primera de un modo concreto el rol político de la oposición y las minorías parlamentarias en el proceso legislativo español; Cotton (1996), proporcionando pistas sobre la oposición y su contribución al afianzamiento de los sistemas constitucionales asiáticos; Ahmed (1997), que delineó las dificultades de la oposición parlamentaria en un sistema semidemocrático –el Bangladesh de mediados de los noventa–; Altman y Pérez-Liñán (1999), los cuales relacionaron las variables oposición, participación política y calidad de las democracias en 58 poliarquías; Klaus von Beyme (2000) quien dedicó una breve revisión al rol institucional de las oposiciones políticas en 16 sistemas parlamentarios; Powell Jr. (2000), reformulando la propuesta de Strom (1990) en lo relativo a la presencia e influencia de la oposición en la estructura de comités legislativos; Ieraci (2000), mediante la comparación de las relaciones gobierno-oposición en los procesos legislativos de Italia, Gran Bretaña, España y Alemania; Gennusa (2000), en cuyo texto, además de hacer una revisión sobre la institucionalización parlamentaria de la oposición, buscó identificar el estatuto jurídico de la oposición italiana; Casillas (2001), examinando el arribo de los gobiernos divididos en México y sosteniendo a partir de ello el requerimiento de una oposición funcional para «gobiernos funcionales», así como los estudios monográficos de *Government and Opposition* (1997 [(32): 4]) con artículos de Blondel, Parry, Polsby, *et al.* –desde donde se recapitulaba el grado de avance de la oposición como área de estudio–, así como *Democratization* (2001 [(8): 1]), que destinó un amplio diagnóstico sobre las perspectivas de la oposición política en el Sudáfrica del post-*apartheid*. Es posible que la dedicación por el estudio del fenómeno continúe siendo insuficiente. Pero parece quedar clara la aportación de las oposiciones a los sistemas de democracia y las funciones que aquellas debe articular. Se enumeran ahora de manera breve las líneas teóricas en las que se fundamenta la presente investigación.

d) El soporte teórico de la investigación: recapitulación y enfoques centrales

Como se dijo en la introducción, el marco teórico y conceptual de esta tesis considera las aportaciones de diversos exponentes que conciben o sobrentienden a la oposición como un elemento insustituible de la democracia. El primer apartado intentó dar cuenta de ello siguiendo las disertaciones de Apter (1962: 167), Lipset y Rokkan (1967), Dahl (1971), Huntington (1994), Morlino (1996 [1986]: 99), Przeworski *et al.*, (2000: 16). Del mismo modo, a efecto de conocer el comportamiento de la oposición parlamentaria española se echó mano de la propuesta teórica de Dahl ([ed] 1966: 332 ss.). Concretamente se recuperaron sus seis vías para diferenciarlas, cuyas herramientas resultan ventajosas no tanto para comparar sino con el objeto de conocer su morfología, estrategias y objetivos. En lo correspondiente a

la propuesta de Pasquino (1990a, 1998) se siguieron sus dos alternativas de análisis, de cuya segunda se exceptuó el aspecto de los referentes sociales de la oposición parlamentaria, abocándome, en cambio, a su práctica concreta en los legislativos. La primera alternativa, que es a su vez el «tercer recorrido» en el planteamiento del autor (Pasquino, 1990a, 1998), guarda estrecha vinculación con las «condiciones primarias o centrales» que ayudan a explicar a las oposiciones y sobre las que Dahl ya había dilucidado en 1966. Este no es otro que la afectación de la estructura institucional sobre el comportamiento de las oposiciones políticas (el modelo de democracia, la forma de gobierno y los mecanismos de acción parlamentaria).

Si bien otros autores ya habían empleado una metodología semejante (Di Palma, 1977; Rose, 1984a, entre otros), el aspecto de la conducta del voto sobre temas de importancia como línea de exploración fue recogido de von Beyme (1987: 42, 46), un planteamiento que enunció justamente en su trabajo sobre las oposiciones parlamentarias en la Europa occidental. Sostuvo que era un área de investigación de tradición norteamericana, que en el contexto europeo los análisis habían sido escasos y que su producción e interés no eran comparables con el grado desarrollo alcanzado por los estadounidenses. Basándose en una investigación precedente (Beyme, 1982), el autor indicó que en los estudios que se habían llevado a cabo los resultados arrojaban que en más democracias europeas había diferencias notables en áreas temáticas que permitían observar al mismo tiempo formas «cooperativas» y «competitivas» de voto opositor. Este razonamiento se proyectaba como vía de análisis factible a raíz de que con la tendencia predominantemente consociativa de las oposiciones parlamentarias la clasificación cooperativa-competitiva había «perdido vigencia». Finalmente, fueron útiles las conclusiones de Capo (1990, 1994, 2004) en torno a los índices ponderados de cooperación parlamentaria en el conjunto de la producción legislativa, su procedimiento de considerar votaciones de totalidad como elemento de partida para medir el consenso de las leyes, y sus inferencias sobre la modificación o permanencia de las posiciones inicialmente adoptadas por los grupos parlamentarios a lo largo del curso parlamentario. Algunas de estas proposiciones se ampliarán en el transcurso de la tesis, mientras que los aspectos específicos de la función legislativa, de control y de dirección propia de los actores parlamentarios, con especial referencia a la oposición, serán abordados en el apartado siguiente. Las funciones que las oposiciones parlamentarias suelen desarrollar en diversos contextos democráticos y el carácter imprescindible de otras estructuras que ayudan a dar forma y actividad a la oposición deben también sumarse a nuestro marco teórico-conceptual.

¹ Aunque según Cotarelo (1984: 256), ya desde 1826 se veía hablando en Gran Bretaña de *His Majesty's Opposition*.

² Véase, entre otros, Heinrich Best y Mauricio Cotta (ed.) (2000), *Parliamentary representatives in Europe 1984-2000*, Oxford: Oxford University Press; así también, Bernard Manin (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza Editorial.

³ Entre los países que asignaron un salario y reconocimiento al líder de la oposición, inclusive antes de Gran Bretaña, estuvieron Canadá y Australia. Otros países de tradición que poseen o han poseído un estatuto oficial de la oposición son fundamentalmente de raíz anglosajona: Malasia, Honduras Británica, Irlanda, Guyana, Malta, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Rodesia, Sierra Leona, Sri Lanka, Unión Sudafricana y Zambia. Véase Cotarelo (1984: 260) con datos de la Union Interparlementaire, 1977. Por lo que respecta a España, durante la II Legislatura, en un Acuerdo de la Mesa del Congreso en febrero de 1983, se instituyó la figura parlamentaria del «Jefe de la Oposición», acuerdo que posteriormente se legalizó en el Real Decreto 2099/83 de 4 de agosto, regulador del *Protocolo y Precedencias oficiales del Estado* (López Aguilar, 1991: 213-4). Esta función recayó en Manuel Fraga, líder de AP.

⁴ Hacia finales de los ochenta, Pulzer hizo notar la caída en los porcentajes electorales que laboristas y conservadores británicos estaban sufriendo (de 93 por ciento en 1959 a 70 por 100 en 1983). Esto le hizo advertir la posibilidad que en Gran Bretaña se estableciera un sistema multipartidista como otros autores habían hecho notar ya (Butler y Bogdanor). Por su parte, Sartori sostuvo que aun cuando el partido liberal obtenía entre el 10 y 25 por 100 del total de votos, su representación parlamentaria seguía siendo muy pequeña para tener algún efecto. En España las minorías parlamentarias nacionalistas han obtenido una representación pequeña pero significativa, cuya afectación se refleja en el hecho de que si bien PSOE y PP han gobernado solos, han necesitado su respaldo. He allí, a mi entender, la principal diferencia entre los casos español y británico.

⁵ La palabra alemana *berei·ch* [-(e)s, -e] puede ser traducida como distrito, región, zona, soberanía, dominio y jurisdicción. Pero para el sentido que interesa aquí aplicarían las connotaciones «radio de acción», «ámbito», «esfera» «dentro de su incumbencia» o «dentro de lo posible». De este modo, la «oposición sectorial» que los traductores hicieron de *bereinchsopposition*, se orientaría a «oposición dentro de su esfera o ámbito de incumbencia». Consultado en Rodolfo J. Slabý y Rodolfo Grossmann (1973 [1953]): *Diccionario de las lenguas española y alemana* (2), Wiesbaden, Brandstetter Verlag, 132.

⁶ Similar a los objetivos de Apter, pero referido al rol de las legislaturas en las nuevas naciones, pueden consultarse los trabajos que se integran en el texto de Joel Smith y Lloyd D. Musolf (ed.), *Legislatures in development: dynamics of change in new and old states*, Durham: Duke University Press; véanse sobre todo los capítulos que tratan a los parlamentos en los países africanos.

⁷ Para Lipset (2000: 49), una «democracia estable requiere la creación de una cultura de apoyo que promueva la aceptación de los derechos de oposición, libertad de palabra y reunión, del imperio de la ley, de elecciones regulares, de renovación en los cargos públicos y similares».

⁸ Aspectos relevantes del artículo de Apter que conviene destacar es que en las nuevas naciones tienen cabida generalmente dos tipos de sistemas de partidos y de oposición: a) unos con un gran número de partidos, y b) otros donde un partido dominante aceptaba una oposición simbólica. Referente a los primeros, Apter indicó que la competencia entre muchos partidos o dos muy fuertes debilitaba la unidad del Estado y llegaba a generar oligarquías, lo que dificultaba a menudo las posibilidades de que los procesos post-independentistas (salvo Israel y Nigeria) resultaran exitosos. En cuanto a las segundos argumentó que una de sus consecuencias podía ser que el «faccionalismo» y la «intriga intrapartidista» constituyeran el estilo político dominante dentro del partido, y en donde cada grupo tratara de construir su propio apoyo y buscara mostrarse más hábil que los demás. Sin embargo, expuso que un partido de masas, efectivamente organizado, podía llegar a ser un arma de cambio y disciplina para la sociedad, de tal modo que los conflictos ocurrieran dentro de rangos establecidos, las diferencias no afectarían la estabilidad del partido y éste se mostrara unificado de cara a la sociedad. Un trabajo posterior al de Apter sobre el examen y las posibilidades de éxito de las oposiciones políticas en las nuevas naciones puede ser consultado en Hans Daalder (1965-66): «Government and opposition in the new states», *Government and opposition*, (1): 2, London: Weidenfeld and Nicolson, 205-26.

⁹ *Coalescente* (Adj. Que une o funde. Dícese de las cosas que se unen o funden) es una palabra aceptada por la RAE; véase, por ejemplo, *Diccionario Manual e Ilustrado de la Lengua Española*, Madrid: Real Academia Española & Espasa-Calpe, 1989, p. 369

¹⁰ Según el diario *El País* del 17 de febrero de 1998, Luis María Ansón (uno de los supuestos interventores en esta estrategia) fue «contundente» en sus declaraciones radiofónicas «al revelar que ‘había sido, naturalmente, una operación del partido de la oposición’». Con referencia a que los medios de comunicación no garantizan ni suponen el triunfo de los opositores ante la opinión pública, el propio Ansón dijo que el PSOE había perdido las elecciones no por los medios de comunicación, sino por «‘el enorme acierto’ del PP, que ofreció un programa ‘esperanzador’ a los españoles; por la acción de subir a José María Aznar, ‘hombre muy hábil, sereno y tranquilo, que despertó las simpatías de los españoles’, y por los propios errores del PSOE». No obstante, recordó el propio diario, «hace poco menos de dos años [...] el entonces director de *Abc* (Ansón) concedía más mérito a la labor de esos periódicos y periodistas... ‘*ABC*, la *Cope* y *El Mundo*, entre los causantes destacados de la derrota de González’, titulaba el diario conservador, el 20 de marzo de 1996, un suelto en sus páginas de huecograbado. En este texto se señalaba que ‘si no llega a ser’ por los medios citados ‘y otros informadores’, ‘González hubiera ganado las elecciones generales, como venció en las de 1993’».

¹¹ A mi juicio, el parlamento en España sigue constituyendo el segundo escenario de confrontación más importante y decisivo entre mayoría y oposición. El sistema electoral español tiende a generar mayorías ganadoras, disminuyendo las posibilidades de que el segundo partido más votado pueda formar gobierno con otros grupos parlamentarios. Si bien esto ha tenido lugar en algunos gobiernos regionales y ayuntamientos no es la condición rutinaria y natural. Entre los casos más recientes destacan las elecciones de mayo de 2003 en la Comunidad de Madrid, donde el PP, el partido más votado, no podía formar gobierno dado que los escaños de la coalición postelectoral PSOE e IU le superaban. Cuando se esperaba la votación de investidura del primero de la lista del PSOE, la ausencia de dos legisladores de su partido dieron al PP la oportunidad de formar gobierno con la mayoría simple de los escaños. Como se sabe, las disputas generadas condujeron a que los ciudadanos dirimieran el conflicto a través de nuevas elecciones. Los comicios, en este caso, representaron la arena decisiva. Caso contrario aconteció en Cataluña, donde el partido que estuvo el segundo porcentaje más amplio de escaños (pero el primero en votos) formó gobierno con dos minorías parlamentarias, desplazando a la fuerza que por sí sola había logrado mayor representación. El *Parlament* fue en este sentido la arena decisiva de la confrontación entre el gobierno y la oposición.

¹² Analizando la democracia americana entre las décadas del sesenta y setenta, Huntington observó que al declive de poder de la institución presidencial, se había observado un incremento o traslado significativo de poder a dos instituciones clave de la función opositora: los medios de comunicación y el Congreso. Así, durante dicho periodo «el Congreso y las Cortes de Justicia comenzaron a imponer una variedad de restricciones formales sobre el poder presidencial, en la forma de decretos sobre autoridad para intervenciones bélicas, leyes de reforma presupuestaria, límites a la confiscación presidencial de fondos o subvenciones, y medidas similares:...la difusión de autoridad en el Congreso significó una reducción en la autoridad del presidente». Pese a que en la democracia americana el patrón de oposición es excepcional de cuantos existen en otros países con democracias consolidadas, este ejemplo ilustra la capacidad que puede adquirir una institución frente al gobierno.

¹³ Contrástense los seguimientos que los periódicos *La Vanguardia* y *El País* del 19 de septiembre de 2003 hicieron de la despedida política de Jordi Pujol en Madrid.

¹⁴ La diferencia de objetivos entre gobierno y oposición para el caso de España quedaría graficado del siguiente modo (se incluye HB):

OBJETIVOS	PP	PSOE	IU	CiU	PNV	HB
<i>Políticas públicas específicas</i>	+	+	+	+	+	+
<i>El gobierno</i>	+	+	+	–	–	+
<i>La estructura política</i>	–	–	(–) (+)	–	+	+
<i>La estructura socioeconómica</i>	–	–	(+)(–)	–	–	+

El «alto consenso» que hacia las instituciones democráticas ha caracterizado a las principales fuerzas políticas representadas en las Cortes Generales, no había derivado, como en los Estados Unidos (Dahl, [ed.] 1966: 388), a una eliminación o disminución de la *Libertad de Acción Política* de los disidentes extremos. De hecho, esta disidencia extrema, encarnada fundamentalmente en Herri Batasuna, tuvo y ha continuado teniendo cabida en las instituciones del Estado, tanto en el parlamento nacional, las asambleas legislativas autonómicas, los ayuntamientos y múltiples espacios de la burocracia política vasca. Es cierto que el «alto consenso» sobre la democracia española provocó que la proporción de disidentes extremos fuera cada vez menor, pero solo hasta

hace algunos años comenzaron a observarse limitaciones a ese tipo de disenso y a sus oportunidades de representación política. Se debe decir que durante las dos primeras décadas de convivencia democrática, la oposición extrema de nuestro país disfrutó de garantías legales, bastante amplias, para desarrollar libre y abiertamente sus actividades, permitiéndole cuestionar las políticas, la conducta del gobierno, las bases del régimen democrático y la forma de organización del Estado, así como expresar veladamente sus inclinaciones pro-terroristas. De este modo, su *Libertad de Acción Política* era tal que podía utilizar todos los espacios de participación (el parlamento, las calles y plazas públicas, las fábricas, las universidades, los medios de comunicación, etcétera) y los múltiples objetivos de oposición y contestación (las leyes, el gobierno, el régimen y el sistema en su conjunto). En teoría, el alto consenso sobre las bases del sistema político no sólo tiende a promover la «desaparición» de la disidencia o la oposición extrema, sino que disminuye la proporción de ciudadanos que se sienten coaccionados en su *Libertad de Acción Política*, es decir, que se ven obligados a respetar las reglas del juego y sujetarse inclusive a normas no escritas. Dahl (1965: 10) consideró que en un sistema de alto consenso, una mayor cantidad de ciudadanos eran opositores moderados solamente sobre el carácter y la conducta del gobierno; contrariamente, en un sistema de bajo consenso un mayor número de ciudadanos se oponían firmemente a la conducta e incluso a la forma de gobierno. Dahl habría de determinar que un disidente extremo podía gozar de mayor libertad para manifestar sus desacuerdos en un sistema de bajo consenso, que en un sistema donde el consenso era mayor. Señaló que los Estados Unidos de finales de los sesenta se ajustaba a su proposición teórica, en cuanto que las oportunidades para asistir a actos políticos, tener acceso a prensa y medios de información, afiliarse a partidos y votar, se extendían a la mayoría de los ciudadanos, pero no necesariamente a los disidentes extremos. El caso contrario lo ejemplificaba la Italia de esos mismos años, donde el disenso era mayor y la oposición extrema gozaba de mayores libertades, incluyendo oportunidades parlamentarias, como el caso del Partido Comunista Italiano (considerado antisistema) que ya había formado parte de la coalición de gobierno. Desde mi perspectiva, el caso español de los últimos veinte años presenta algunas disonancias en la aplicación del criterio de Dahl, lo que no significa la descalificación de la propuesta teórica del autor.

¹⁵ La clasificación de W. Stefanni es revisada por Cotarelo (1985: 264). Según éste, el autor alemán dividió a la oposición de acuerdo a tres criterios: a) por la intención respecto del sistema político, lo que permite diferenciar a la oposición leal de la contraria al sistema; b) por la esfera de actuación, lo que distingue a la oposición parlamentaria de la extraparlamentaria, y c) por la consistencia de su acción, criterio que apunta a la necesaria distinción entre la oposición sistemática y aquella otra que se orienta a actos concretos. También destaca la de Sartori (1966, 1976), aunque su división *constitucional/no constitucional* y *responsable/no responsable* (con sus combinaciones respectivas), si bien útil, se observa restringida (o básica) respecto a otras propuestas con mayor elaboración de características y extensiva a otro tipo de oposiciones. La clasificación de Sartori es apta sobre todo si la investigación se limita a oposiciones políticas que actúan en los ámbitos electoral y parlamentario. Véase la crítica de von Beyme (1987: 32) a la propuesta de Sartori. Una clasificación más se puede consultar en Skilling (1973), insertada en el libro que Dahl compiló sobre las oposiciones en regímenes no democráticos.

¹⁶ Esta última, la «ilegítima», puede devenir en formas de contestación revolucionaria.

¹⁷ No localicé este término que Maurizio Cotta tradujo del inglés al italiano. Por la definición conceptual que Graham proporcionó sobre este tipo de oposición, probablemente se refiera a la palabra «anomia», término usado algunas veces para indicar la deficiencia de las leyes, la carencia de los poderes del Estado, la anarquía. En Sociología, supone la condición de relativa ausencia de reglas en el comportamiento de los individuos, motivada por el deterioro de un cuadro institucional capaz de integrar las diversas actividades y valores. Consúltase, por ejemplo, *Léxico Universale Italiano*, Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1968, Tomo I, p. 698.

¹⁸ Este aspecto tratado por Apter se aborda en el siguiente apartado (1.3.3.), cuando se hable de las funciones de las oposiciones parlamentarias. Véase concretamente inciso e) *La oposición parlamentaria en democracias nuevas y consolidadas*.

¹⁹ Massari (1990 [1983]: 711) parece estar de acuerdo con la necesidad de privilegiar, para efectos comparados, indicadores estrictamente políticos e institucionales. Tomando algunos de sus criterios, las oposiciones parlamentarias se pueden comparar a partir de las siguientes variables: a) el grado de democratización existente en el país, es decir, si se encuentra en vías de ser democrático, recientemente democrático o con democracia consolidada; b) el tipo o *subtipo* de democracia que se adoptó, es decir, mayoritaria o consociacional; c) la forma en que políticamente está organizado el Estado, es decir, si su gobierno se caracteriza por ser presidencial, parlamentario o semi-presidencial, d) la estructura del sistema de partidos, que puede ser clasificado en bipartidismo y multipartidismo con sus diferentes criterios –numérico e ideológico–, y finalmente, e) el tipo de relación Ejecutivo-Legislativo (en los casos de los parlamentarios, observar cuál es el tipo de gabinete que prevalece –de mayoría o minoritario–, mientras que si es presidencial, la presencia o no de gobiernos divididos).

Que los países de una zona específica mantengan similitud en sus finanzas públicas, en el nivel de distribución de riqueza, en el grado de democratización o de autonomía y eficacia institucional, puede ser una característica secundaria a tomar en cuenta. Otra opción comparativa sería tomar como parámetro lo que aquí se pretende: el consenso de la oposición parlamentaria, la conducta de la oposición con respecto a la producción legislativa.

²⁰ En muchos ayuntamientos, las reuniones de Concejo son verdaderos centros de confrontación política. Y su dinámica o calidad de disputa dista mucho de lo que acontece en el Congreso de los Diputados o de la asamblea de parlamentarios de una región. Valga decir, por otro lado, que en España la Federación de Municipios, la que agrupa a todos los alcaldes del país, puede suponer un instrumento de oposición política, de influencia sobre el gobierno central. Lo mismo acontece con las organizaciones menos formales de alcaldes de un mismo partido, o de una zona política o geográfica determinada, que actúa como un centro de presión respecto a las administraciones regionales.

²¹ La obra citada es E. Czerwick (1981): *Oppositionstheorien und aussenpolitik. Eine analyse sozialdemokratischer Deutschland politik 1955 bis 1966*, Verlag Anton Hain, Königstein.

²² Downs (1957), en efecto, dedicó una parte de su modelo a estudiar las estrategias de la oposición contra el principio mayoritario, pero de acuerdo a Massari (1990a: 47) su construcción teórica escapa del ámbito específico de la oposición político-parlamentaria como problema de la institucionalización del conflicto político. Separada de su contexto institucional, la competencia deviene en un modelo abstracto, genérico, al tiempo que no tiene en cuenta las profundas diferencias entre los partidos americanos y europeos. De este modo, cae más en una divulgación del sistema norteamericano que una teoría verdaderamente general que explique todos los casos de oposición en sistemas políticos democráticos. McLennan (1973: 384), por su parte, cuestionó del trabajo de Downs que no considerara las armas institucionales utilizadas por los partidos gobernantes contra sus oponentes, una crítica que también extiende a Dahl y William Riker. Otra objeción al trabajo de Downs se puede consultar en Ware (1996: 318 ss.).

²³ Incisos b) y c) del apartado 1.3.3. *Partidos políticos, parlamento y funciones: las arenas, los recursos y los agentes institucionales de la oposición política en los regímenes democráticos.*

²⁴ Este autor resume en una nota al pie de aproximadamente seis páginas las contribuciones más importantes de carácter general sobre el tema de la oposición política (1984: 2-8). No obstante, reconoció que la producción en la materia no es tan amplia si se compara con otras temáticas de las Ciencias Sociales.

²⁵ Según datos de Lipset (2000: 51), en 1959 sólo 15 países podían ser clasificados como «democracias estables», contrariamente a lo que en la actualidad se presenta, donde alrededor de dos terceras partes de las naciones del mundo son «democracias electorales». Ello le permite señalar que «la extensión del gobierno popular o gobierno del pueblo es un fenómeno bastante reciente».

²⁶ El criterio de países democráticos corresponde al planteado por la organización independiente *Freedom House* (R. D. Gastil), cuyos indicadores Morlino (1985 [1980]: 303); Huntington (1994 [1991]: 24); Linz y Stepan (1996: 39-40); Dahl (1999 [1998]: 223) y Lijphart (2000 [1999]: 60), entre muchos otros, utilizan y han recomendado. Hacia mediados del año 2001 esta organización asignaba la categoría de *democracias electorales* a 123 países, que coincidían pertenecer a las Naciones Unidas. *Freedom House* entiende por democracias electorales a aquellos regímenes con partidos competitivos, cuya capacidad para promover programas alternativos, obtener y usar recursos en campañas políticas abiertas está probada. Asimismo, los procesos electorales se caracterizan por ser libres y justos. Estos elementos permiten deducir que en dichos países la actividad de oposición política no sólo es tolerada sino también reconocida. La lista de 123 países quedó completada a mediados del año 2001 con la incorporación de Senegal, Yugoslavia y México. A partir del estudio de 192 naciones y 60 territorios independientes, este organismo dedujo que alrededor de 63 por 100 de las naciones del mundo eran electoralmente democráticas. Revítese su página web [www.freedomhouse.org], así como los diversos informes que para *Freedomhouse* ha coordinado Raymond D. Gastil (*Freedom in the world*). De este modo, el porcentaje de países que son democráticos y que a su vez tienen representación en la ONU son casi idénticos. Una anotación es conveniente distinguir con respecto a Taiwán, reconocida como democracia electoral, pero que al estar integrada como provincia de la República de China (considerada no democrática) se encuentra indirectamente representada en Naciones Unidas. Los criterios de derechos políticos y civiles utilizados por *Freedom* se pueden consultar también en Morlino (1996 [1986]: 86).

²⁷ Así lo establece Lijphart (2000 [1999]: 59-70 y 258) en su estudio comparado sobre 36 democracias seleccionadas a partir de su duración interrumpida (19 años tomando como base 1996); su alto grado de pluralismo, población y nivel de desarrollo, y excluyendo a las naciones democráticas más pequeñas y menos

pobladas. Nótese que en su anterior trabajo sobre *Las democracias contemporáneas*, referente a la edición española, Lijphart (1987 [1984]: 53-4 y 223-39) incluyó en su estudio a Grecia, Portugal y España a pesar de que no cumplían la condición de «continuidad», pero lo justificaba en términos de su «notable afinidad con otras democracias europeas» y porque las «perspectivas» de su «legalidad democrática se presentaban muy favorables».

²⁸ «Il sistema politico italiano tra neotrasformismo e democrazia consociativa», en *Il Mulino*, 1973 (22), julio-agosto, 549-66. Carducci (1990: 649, 11n), cita «Sviluppo politico senza opposizione», publicado en *Il Mulino*, en 1971; sin embargo, no aparece como tal en los volúmenes de ese año en esa revista (sic).

1.3.3. Partidos políticos, parlamentos y funciones: las arenas, los recursos y los agentes institucionales de la oposición política en los regímenes democráticos

Los partidos constituyen las estructuras a través de las cuales la oposición política despliega y configura su ejercicio en las arenas electoral y parlamentaria. Aunque se podría argumentar que los movimientos sociales, las ONGs, los grupos de interés y los disidentes individuales son formas de oposición política dado que emplean medios estratégicos y organizativos para oponerse a las decisiones del gobierno –en algunos casos además, con un mayor grado de efectividad– (Rodan, 1996: 7), no menos cierto es que hasta hoy los partidos continúan siendo los únicos articuladores de oposición política desde las instituciones de las democracias representativas. Ha sido propósito en este tratamiento teórico dejar sentado que como estructura del sistema democrático, la oposición político-parlamentaria requiere de diversas entidades formales para su desarrollo, entre las que destacan los partidos, los parlamentos y los partidos como grupos parlamentarios (Ramírez, 1979: 13; Liebert, 1988: 112 ss.; Heidar y Koole, 2000: 8). Se puede sostener también que los tres componentes aparecen en los sistemas no democráticos, acompañados inclusive por miembros de la oposición. Pero no sería arriesgado anunciar que es precisamente de la capacidad de esta última, de su condición legal y pacífica (Bon Valsassina, 1957: 547), de la potencialidad de sus recursos para controlar la acción del gobierno y sustituirle en el cargo o cohabitar con él, lo que marcaría uno de los rasgos distintivos entre autoritarismos y democracias¹. Este criterio podría extenderse al objeto de establecer diferencias entre los gobiernos democráticos, esto es, como herramienta comparativa para la «medición de poliarquías». En los siguientes apartados trataré sobre algunos de los instrumentos institucionales de los que se vale la oposición. Doy por entendido que en los sistemas democráticos los contendientes políticos acuden a las elecciones a través de los partidos, que los derrotados llegan a constituirse en opositores o parte de la coalición gubernamental y que independientemente de que obtengan posiciones de poder en otros ámbitos territoriales, es probable que algunos consigan representación parlamentaria, cuya proporción de escaños dependerá de sus recursos, objetivos, capacidad para movilizar votantes, así como de ciertos factores estructurales entre los que destaca la configuración y efectos del sistema electoral².

a) Los partidos políticos: el cuerpo de la oposición

No es éste el terreno para abordar el debate construido por la Ciencia y la Sociología Política con relación a los partidos, me refiero sobre todo a sus diversas corrientes de estudio y exponentes principales³. Pero se puede traer a colación que el interés de los investigadores por

la subdisciplina se ha centrado en los orígenes de los partidos⁴; el desarrollo, identificación y clasificación de los diferentes sistemas⁵; la competición *interpartidista*⁶; el nexo sistemas electorales y sistemas de partidos⁷; el que trata sobre los partidos de gobierno y en los gobiernos⁸; el relativo a la militancia, el desarrollo organizativo, su función seleccionadora de candidatos y de estrategia electoral⁹, o bien, el que explora su supuesta crisis, declive o continuidad¹⁰. Las áreas de investigación llegan a ser de tal variedad que pueden ser ampliadas a su carácter ideológico, los modelos de financiación o el liderazgo partidista, el nexo partido y opinión pública, o incluso, el vínculo partidos-nuevas tecnologías. Ilustrativo es apuntar que la cifra de producción científica sobre la materia es tan amplia que la base de datos bibliográfica elaborada por Bartolini, Caramani y Hug ha registrado que tan solo en Europa occidental han sido aproximadamente publicados 11 mil 500 libros, artículos y monografías que se ocupan de partidos y sistemas de partidos (Montero y Gunther, 2002: 1)¹¹.

Hacia 1942 el destacado científico E. E. Schattschneider había certificado que los partidos «posibilitaban la democracia y que ésta no se podía concebir salvo en sus términos» (Aldrich [1995: 3] agregaría que sin los partidos la democracia resultaba «disfuncional»)¹². Y es que semejantes estructuras no sólo han llegado a establecerse como uno de los pilares institucionales de los regímenes democráticos sino que pareciera que a su alrededor gravitan y se originan los otros agentes que dan forma y carácter a los sistemas de poliarquía, es decir, las elecciones, los gobiernos, los legislativos y la representación parlamentaria. Con el objeto de acentuar su importancia, Apter (1962: 161 ss.) defendió que los partidos podían hacer de la representación efectiva, los valores democráticos y el control parlamentario sobre el Ejecutivo, ámbitos activos y significativos o esferas «torpes y disfuncionales», análisis que en el fondo pretendía dar sustento al teorema de que «la democracia es dependiente del rendimiento de los partidos». En su práctica política las organizaciones partidistas han podido superar la valoración de Stokes (1999: 245) relativa a que si bien son «endémicos» a la democracia («los partidos son creadores de democracia»), no son parte de su definición formal, así como aquella de que en muchos países los partidos se vieron obligados a operar en un ámbito escasamente regulado por los ordenamientos jurídicos (véase también Giulj, 1981: 477-85)¹³.

A través de los partidos se recluta y selecciona a quienes habrán de disputar electoralmente algún espacio de la amplia gama de cargos públicos por los cuales se organiza y decide en nuestras sociedades. En los países del mundo libre y de sistema constitucional, los

primeros ministros, cancilleres, jefes de gobierno, presidentes de la República, senadores, diputados, gobernadores, alcaldes o presidentes municipales, concejales o regidores y hasta diputados europeos, precisaron de la postulación de un partido para alcanzar su posición. Puede ser afirmado, siguiendo la puntualización de Aldrich (1995: 22), que son precisamente «los partidos los que regulan el acceso a los cargos...», estableciéndose además como «instrumentos de competición y canalización para quienes ambicionan ocuparlos»: este incentivo es también aplicable para aquellos que, proponiéndoselo o no, terminan por desarrollar las funciones de oposición en los encuentros electorales y las legislaturas.

Si bien es acertado señalar que en los sistemas parlamentarios y de democracia consolidada no todos los *legisladores* deben su cargo a una militancia partidista (piénsese, por ejemplo, quienes por su contribución a la patria o su notabilidad en algún área científica se les concede un escaño vitalicio) o a su pertenencia a un grupo parlamentario (cuyo caso más claro son los diputados independientes), lo es también que quienes se insertan en estas dos posibilidades no alcanzan a ser congresistas ampliamente representativos ni logran adquirir fuerza suficiente como principal entidad de la oposición. Refiriéndose a la selección de candidatos partidistas, esta idea fue mejor reflejada por Richard S. Katz (2001: 279) cuando manifestó que, por lo general, en los sistemas de este tipo «no se puede ser líder de un partido o primer ministro, sin haber servido primero en el parlamento, y no se podía servir en el parlamento sin que un partido lo postulara como candidato». De tal manera, lo importante es aproximar que no hay oposiciones políticas o parlamentarias con viabilidad de alternativa gubernamental si no están soportadas por estructuras de intermediación pública en la forma de partidos (Giulj, 1981: 477). Tampoco es aventurado sostener que los propósitos hacia los cuales los opositores políticos orientan su desafío respondan justamente a las razones que les motivaron a organizarse *partidista o partidariamente*, representar un electorado específico o difuso y defender esos programas en las distintas arenas de la competición política. Se sabe también que los opositores que en los parlamentos defienden un mayor gasto público para los rubros de pensiones, jubilaciones y seguro de desempleo, que el Estado destine amplios recursos y ejerza una fuerte intervención en asuntos de sanidad y asistencia social, es porque se trata de partidos posicionados en el espectro de la izquierda o de tendencia socialdemócrata, que centran su representatividad en las demandas de la clase trabajadora y aspiran a impactar electoralmente en las capas medias y los estratos menos protegidos de la población. Del mismo modo, aquellas oposiciones que promueven un adelgazamiento burocrático del Estado, menores tasas impositivas para productores y exportadores, pero

combinan estas demandas con una fuerte dosis de autonomía y auto-administración para los gobiernos regionales, es no sólo porque se está hablando de un partido de derechas, sino probablemente de una fuerza política de implantación *no nacional*. Digamos, entonces, que pese a sus «imperfecciones», los partidos son hasta ahora el instrumento más institucionalizado con que cuentan nuestras democracias; que su *constitucionalización* supone el reconocimiento formal de las oposiciones políticas (Sartori, 1966: 151; Giulj, 1981: 482); que éstas se encuentran tan intrínsecamente relacionadas con los partidos, que habrá tantas y variadas modalidades opositoras como configuraciones partidistas existan, y que una oposición antisistema será, ante todo, un partido de naturaleza semejante.

La definición clásica que parece predominar entre los teóricos de la democracia, o por decirlo de un modo más preciso, la que se cita y discute con mayor regularidad en la Sociología y la Ciencia Política es aquella de que el partido es un «equipo de hombres que busca el control del aparato de gobierno para la obtención de cargos públicos mediante su triunfo en elecciones correctas» (Downs, 1957: 25). Muy cercana a ésta, y con la que me encuentro académicamente identificado, es aquella de que un partido es un «grupo de miembros que se propone de común acuerdo participar en la lucha competitiva por el poder político» (Schumpeter, 1966: 283), y donde la búsqueda del bien común pasa a un segundo término o su obtención se define en la medida que los políticos pueden continuar en el poder. Con un propósito más abarcador, otro autor ha preferido definir al partido como «una organización que persigue colocar a sus *representantes más comprometidos o identificados* en posiciones públicas o de gobierno» (Janda, 1993: 166), lo cual presupone que para alcanzar semejante objetivo los partidos pueden desarrollar una estrategia «competitiva» (a través de las elecciones), «restrictiva» (anulando las elecciones o con elecciones sin competición) o empleando el uso de «la fuerza» (con el objeto de capturar el gobierno mediante la subversión del orden). Simultáneamente, esta definición ha buscado establecer que la actividad de los partidos no es exclusiva ni limitada a los estados liberal-constitucionales, siendo puntual añadir que «la democracia sólo prospera cuando hay partidos perdedores», y cuando para ninguno de los participantes la derrota constituye un «delito» o «una desgracia social» (Przeworski, 1995: 14n).

Con el valor de estas definiciones, se puede agregar que se trate de partidos con estructuras internas «divididas» o «unificadas», éstos buscarán, además de la obtención de cargos públicos, que sus políticas sean implementadas (Strom, 1990: 69; Stokes, 1999: 251).

Cierto, la lectura que se desprende de buena parte de la producción teórica es que el blanco de quienes se organizan y militan en los partidos políticos y aceptan participar en el escenario electoral es la maximización de su poder, conscientes de que las democracias constituyen el terreno oportuno para este propósito (alternativo a la violencia). No obstante, cabría decir que otros grupos políticos, aprovechando condiciones de fragilidad y deslegitimación institucional, se valdrán justamente de las oportunidades que la democracia ofrece para acceder al poder, modificar las reglas del juego y sustituirlas por formas no competitivas y oligárquicas, posibilidad sobre la cual Linz (1989 [1979]) ya dio suficiente cuenta. Existe acuerdo en el sentido de que al margen de sus objetivos y de las diferencias que tienden a producir las configuraciones presidencial-parlamentaria, bipartidista-multipartidista, disciplinados o no, europeos-americanos-latinoamericanos, los partidos se establecen como transmisores de las demandas o expresiones sociales, así como instrumentos de participación ciudadana en el proceso político de formación de decisiones: ambas son connaturales a las oposiciones políticas y les son añadidas aquellas propias de las arenas electoral y parlamentaria¹⁴. En este punto también es útil anotar un aspecto que guarda estrecha vinculación con el señalamiento de que la democracia favorece las condiciones para la manifestación y representación de los antagonistas y los opositores políticos, promoviendo la organización, estructuración o conversión de esas demandas en la forma de partidos, y generando los incentivos para que esos «intereses en conflicto» compitan en los comicios, logren hacerse con el control del aparato de gobierno, lo compartan, lo obtengan en otros ámbitos de poder o deban ir a la oposición.

Al punto que pretendo llegar es que como institución de la democracia, los partidos suponen una suerte de «filtro» cuyo objetivo es contener el «estallido» de las manifestaciones opositoras, orillándolas a organizarse políticamente y participar, o provocar, en su defecto, que sus acciones sean desarrolladas al margen del ordenamiento formalmente establecido. Se entiende que no toda la responsabilidad debe ser atribuida a los partidos políticos, dado que otros factores que escapan a su función de contención (y también, como señalan Katz y Mair, de «restricción de las demandas populares») podrían empujar a los extremistas a valerse de ellos sin dejar de amenazar a las democracias desde sus propias instituciones (cfr. Partido Comunista Italiano)¹⁵. Acéptese, pues, que los regímenes democráticos encuentran un primer soporte en los partidos para regular ciertos intereses en conflicto que «surcan» continuamente a los sistemas sociales.

Tabla 3. Probables objetivos planteados por los principales partidos políticos con relación a su posicionamiento en el Congreso de los Diputados, 1979-2000

PARTIDO	OBJETIVO A OPTIMISTA/ MUY OPTIMISTA	OBJETIVO B MEDIANAMENTE OPTIMISTA	OBJETIVO C INDESEABLE/ NO ÓPTIMO	CASO
A	Gobierno mayoría absoluta	Gobierno nacional en minoría	Oposición frente a gobierno en minoría	PSOE 1982 PP 2000
B	Oposición	Principal minoría parlamentaria	Minoría parlamentaria	AP/CP 1982
C	Gobierno en minoría	Oposición frente a gobierno en minoría	Oposición frente a gobierno con mayoría absoluta	PSOE 2000
D	Gobierno en minoría	Oposición frente a gobierno en minoría	Oposición frente a gobierno con mayoría absoluta	PP 1993
E	Gobierno en minoría	Oposición frente a gobierno en minoría	Oposición frente a gobierno con mayoría absoluta	PSOE 1993
F	Gobierno mayoría absoluta	Gobierno nacional en minoría o sin mayoría absoluta	Oposición frente a gobierno en minoría	UCD, 1979 PP 1996 PSOE 1989*
G	Gobierno mayoría absoluta	Gobierno nacional en minoría	Oposición frente a gobierno en minoría	PSOE 1979
H	Gobierno en minoría	Oposición frente a gobierno en minoría	Oposición frente a gobierno con mayoría absoluta	PSOE 1996
I	Oposición frente a gobierno en minoría	Oposición frente a gobierno con mayoría absoluta	Minoría parlamentaria	AP/PP 1986, 1989
J	Principal minoría parlamentaria	Minoría parlamentaria	Pérdida parlamentaria	CDS 1989
K	Minoría parlamentaria con gobierno en minoría	Minoría parlamentaria	Pérdida parlamentaria	CDS 1993 PCE 1982
L	Oposición	Principal minoría parlamentaria	Minoría parlamentaria	PCE 1979
M	Principal minoría parlamentaria	Minoría parlamentaria	Pérdida parlamentaria	UDC/CiU 1982, 1986, 1989
N	Gobierno en minoría	Gobierno con mayoría	Gobierno con mayoría/Disminución parlamentaria	CiU 1993, 1996

La parte sombreada indica el objetivo que el partido alcanzó.

Una vez que los partidos han centrado sus aspiraciones en la obtención de cargos en gobiernos, parlamentos o ambos, cabría distinguir los objetivos que plantean unos y otros. Estos van más allá de la obtención del mayor número de votos para formar gobierno o controlarlo con mayor eficacia desde la oposición (Ferrando, 1970: 27). Supongamos que en un sistema parlamentario un partido se percibe como alternativa de gobierno (O) y evalúa sus posibilidades de alcanzarlo tomando en cuenta al menos dos indicadores: a) su desempeño como oposición política y el impacto de su proyecto de gobierno, y b) que su contrincante en

el poder (G) haya realizado una efectiva gestión pública, sea en solitario o coligado con otro(s) partido(s). Si ha sido en coalición es probable que G aspire a alcanzar su mayoría absoluta en la siguiente legislatura, mientras que si cuenta con ella buscará ratificarla. De este modo, si O observa que buena parte de los sondeos arrojan que sus votos no serán mayores que los de G, pero que éste no tendrá asegurada la mayoría absoluta, entonces podrá perder fuerza su objetivo de ser gobierno, y ganarán terreno tanto el de (a) arrancar votos a G mediante la disuasión de ese electorado indeciso o decisivo para que éste no obtenga la mayoría, o (b) continuar permaneciendo como principal partido de la oposición. En este sentido, su escala de prioridades estará regida por: (1) la repetición del gobierno en minoría o la pérdida de mayoría absoluta de su rival y (2) afianzamiento como oposición mayoritaria. En ambos extremos cabría considerar al menos un escenario remoto para O, valorados como deseable y no deseable, a saber. (1ro.) que obtenga la mayoría simple de los escaños legislativos, y (2do.) perder su primacía como principal fuerza opositora, constituyéndose en una minoría parlamentaria más.

Es pertinente considerar que lo que puede no ser deseable para O, podría resultar el escenario más optimista para un partido que, o bien está a punto de perder su representación parlamentaria, o que siendo una minoría poco significativa aspira a incrementar su número de escaños. Del mismo modo, si invirtiéramos la información que tiene O y los sondeos le indicaran que puede obtener una votación mayor que la de su rival, entonces su línea de objetivos variará de principal partido de la oposición a alternativa de gobierno, planteándose por lo consiguiente cómo alcanzar una mayoría holgada o qué compañero(s) puede(n) resultar más viable(s) o cercano(s) para acompañarlo en la coalición. Las distintas configuraciones de objetivos pueden ser mejor apreciadas mediante la aplicación de un caso concreto, resultando oportuno el de nuestro país de estudio. Como se puede observar en la tabla 3, la columna señalada con el *Objetivo A* incluye dos criterios: *Optimista/Muy Optimista*. La idea es señalar el escenario más deseable al que aspiraba el partido, pero sin descartar la posibilidad de que sus objetivos pueden ser mejores a los que esperaba: eso le ocurrió justamente al PSOE en los comicios de octubre de 1982¹⁶. Aún cuando el PSOE se preparó para obtener la mayoría absoluta (abandonando las tesis marxistas, promocionando un plan de reformas con la advertencia de no modificar el modelo económico ni de sociedad, situándose exitosamente en las encuestas que siguieron al debate de moción censura contra el gobierno Suárez y desplegando una impresionante y acertada estrategia de proselitismo –«*ser el partido de todo el mundo*»–), otros factores explican que los socialistas no sólo lograran sus expectativas,

sino que las superaran –el colapso de UCD, la intentona golpista de 1981, la alta participación electoral, el realineamiento de las preferencias– (Blondel y Eseverri, 1983; Caciagli, 1984: 98; 1984a; Santamaría, 1984; Ramírez, 1991: 95; Montero, 1996a; Díaz Gijón, 1998: 295 ss.)¹⁷. Una situación semejante comportó Coalición Popular en dichas elecciones al recibir más de 26 por 100 de los votos y 107 escaños, quintuplicando su representación parlamentaria (en 1979 tenía sólo 9 diputados) y pasando de la cuarta a la segunda fuerza más votada del país¹⁸. Powell (2001: 412 –véase también Caciagli, 1984a: 101; 1986: 168; Gunther, 1986: 50 y cfr. Montero, 1986, 1987–) reflejó el impacto de estos resultados de la siguiente manera:

«Los análisis de esta etapa a menudo pasan por alto que Fraga se acostó el 27 de octubre siendo el jefe de filas de la cuarta fuerza más votada del país, con nueve escaños en el Congreso (sólo uno más que CiU), y se despertó al día siguiente como líder del principal partido de la oposición, con autoridad sobre 107 diputados. En cierto sentido, pues, las elecciones de 1982 tuvieron consecuencias mucho más espectaculares para los populares que para los socialistas, ya que éstos se sabían alternativa de gobierno desde 1979»¹⁹.

Lo mismo puede ser dicho para el caso del Partido Popular en las elecciones de 2000, que con menor espectacularidad e incertidumbre que el triunfo socialista de 1982, superó las perspectivas electorales al obtener los márgenes positivos de error previstos por las principales encuestas (Cotarelo, 2000: 36)²⁰. Esto fue provocado también porque el PSOE se quedó con la menor proporción del margen de error contemplado por los sondeos, de modo tal que llegó al límite inferior de sus expectativas, pasando de su objetivo *muy optimista* de ser gobierno en minoría, a principal partido de la oposición frente a un gobierno con mayoría absoluta. Considérese también que para esas mismas elecciones otros partidos vieron acortadas sus expectativas; tal fue el caso de Izquierda Unida que pasó de 21 a 8 diputados y constató el fracaso de su «coalición» con los socialistas, mientras que los nacionalistas catalanes, vascos y canarios perdieron su condición «bisagra» frente al gobierno popular. En las elecciones de 1993 las apuestas o los objetivos determinados por PSOE y PP se presentaban casi similares (véanse D y E): el primero, permanecer en el poder aún a costa de que fuese en minoría, mientras que el segundo aspiraba a llegar a él aun cuando no obtuviera la mayoría absoluta para gobernar. Recuérdese que desde principios de 1992 buena parte de los sondeos indicaban que el principal partido de la oposición podía igualar e inclusive superar al PSOE, el cual, como producto de los diversos escándalos políticos y de corrupción, parecía sufrir un desgaste irreversible (Maravall, 1996: 32; Powell, 2001: 516; Barreiro, 2001: 410; Guerrero, 2000: 130 ss.). Valdría decir que el PSOE logró sus objetivos aún cuando se

pudiera argumentar que aspiraba a la mayoría absoluta. No debe descartarse que ya hacia 1989 ese 50 por ciento + 1 de los escaños no había sido una meta conseguida por la mayoría, y pudieron gobernar en solitario gracias a la ausencia parlamentaria de los representantes de Batasuna. Por otro lado, tampoco creo que los socialistas desconocieran las tendencias así como las muy escasas probabilidades de gobernar mayoritariamente. Pese a todo, vieron satisfecho su objetivo al obtener el gobierno bajo una nueva relación de fuerzas, contrariamente a los populares (Guerrero, 2000: 207) que debieron conformarse con una optativa, la segunda, esto es, la de ser el principal grupo parlamentario opositor en el Congreso de los Diputados frente a un gobierno por vez primera en condición minoritaria.

De interés resulta discutir el caso de la UDC/CiU, formación catalana de centro derecha que desde la II Legislatura ha ocupado la cuarta posición en el Congreso de los Diputados, al tiempo que desde 1979 parece haber cumplidos sus objetivos en el ámbito nacional. Sin pasar por alto el grado de predominancia política que CiU ha mantenido en Cataluña, así como que frente a un gobierno en minoría la coalición PSOE-IU se observaba natural, lo destacado es señalar que a partir de 1992 los nacionalistas catalanes pudieron readecuar sus objetivos, considerando al menos tres situaciones: (1) que continuaban siendo la principal minoría parlamentaria –seguida muy de cerca por IU–; (2) que CiU atravesaba un declive de apoyos en su Comunidad Autónoma, al igual que los socialistas en el ámbito estatal, y (3) que en caso de que los populares ganaran las elecciones, una potencial condición minoritaria habría de requerir el respaldo de otros grupos, donde el nacionalismo catalán parecía posicionarse ante el deterioro de los centristas de CDS y dadas las diferencias entre socialistas e IU (Santamaría, 1997: 178)²¹. Bajo esta lógica puede ser afirmado que previamente a las elecciones de 1993, el objetivo que se había planteado CiU de ser la principal minoría parlamentaria, fuera perdiendo peso y ganara terreno el de partido o minoría de «pivote» (cfr. De Blas, 1992: 570²²). Se podrá contestar que sólo y cuando las elecciones marcaron un nuevo escenario político, los catalanes percibieron su valía en un gobierno minoritario²³. En el fondo, tal argumento no se encuentra reñido con la ejemplificación que se ha hecho de los objetivos, en virtud de que antes que el factor interesa el planteamiento (el objetivo). Esto permite presumir que después de dos legislaturas consecutivas y habiendo obtenido sus propósitos como grupo parlamentario que ofrece su apoyo para la formación del gobierno, hoy CiU aceche el arribo de un nuevo gabinete minoritario aguardando con ello la hora de su retorno²⁴.

b) Un enfoque general sobre los parlamentos

Las legislaturas (Polsby, 1975) son la otra pieza básica que las oposiciones políticas precisan para institucionalizar su actividad²⁵. Constituyen una de las estructuras fundadoras y más avanzadas de las democracias representativas. Su importancia se acentúa cuando sabemos que también han subsistido bajo regímenes no democráticos, lo que les distingue de la democracia que no es capaz de prevalecer sin la actividad de su parlamento²⁶. Es lógico suponer que las asambleas legislativas en uno y otro sistema suelen tener raíces, funciones y objetivos opuestos o diametralmente distintos, a pesar de que los gobernantes autoritarios se «esfuerzen» en promoverlas con el objetivo de simular, de cara al mundo y sus gobernados, un contexto de pluralidad²⁷. Con la excepción de los regímenes «autocráticos» o «sultanísticos» (Przeworski *et al.*, 2000: 32), puede decirse que los parlamentos están localizados en todos o casi todos los países del mundo (Norton, 1996 [1990]: 1)²⁸; que durante los procesos de democratización su centralidad ha logrado ser mayor si se compara con la que llega adquirir en posteriores etapas (Liebert, 1990: 5-8); que tienen capacidad de adaptarse a situaciones cambiantes, abandonar o modificar antiguas funciones, asumir nuevas tareas o incluso pilotar los cambios (Patterson y Copeland, 1994: vii); que son una institución representativa difícilmente sustituible al interior del diseño democrático (Esteban, 1968: 100; Cotta, 1996 [1986]: 299-302) y que contribuyen de modo significativo al reciclamiento y renovación de la clase política nacional y regional (Loewenberg, 1995: 746).

Se ha dicho también que los parlamentos tienden a «persistir y ser reinventados si desaparecen o son obligados a hacerlo» (Patterson y Copeland, 1994: 3-8), y que como institución han ido expandiendo su campo de maniobra hacia objetivos distintos pero de idéntica trascendencia; tal es el caso de la construcción europea, cuyo diseño, aprobación y ratificación de su acuerdo rector, el Tratado de Maastricht, se procesó a través de un parlamento (Norton, 1996 [1990]: vii), que en la actualidad además de promover el debate sobre asuntos afines entre las 15 legislaturas nacionales de sus países miembros, ha transformado su papel original, de organismo secundario, a una de las instituciones más poderosas y representativas de la Unión. Numerosos académicos coinciden en apuntar que el parlamento comprende el lugar donde la competencia pluralista tiene su expresión más vibrante, permitiéndole posicionarse como el principal órgano del Estado con capacidad de contención y limitación del conflicto político (Cotta, 1996 [1986]: 302)²⁹. Entre los argumentos que defienden esta postura destaca que el que un sistema administre los mayores conflictos políticos de una sociedad y permita a uno o más partidos de oposición competir con

el partido del gobierno en elecciones o en el parlamento, «no es sólo moderno, sino seguramente también uno de los más grandes e inesperados descubrimientos sociales con que el hombre jamás se había tropezado» (Dahl [ed.] 1966: xvii). De la misma manera, se ha razonado que un sistema político es libre y democrático si se funda en la *institucionalización de la representatividad*, cuyo objeto es «legitimar y contener a la oposición política dentro del propio sistema» (Polsby, 1968: 144). Una opinión más se ha inclinado por asegurar que la viabilidad del régimen democrático, su dinamismo y duración, se manifiesta sobre todo en la capacidad del parlamento para expresar pacíficamente el conflicto, institucionalizar la disidencia y transformar la contestación pública en oposición (Giulj, 1981: 494; Santamaría, 1994: 22).

Tabla 4. Comparación de una legislatura con otros órganos del Estado, Polsby (1975: 261)

Órganos del estado	Diversos integrantes	Delibera formalmente antes de proceder	Toma decisiones por votos	Debe su autoridad a los ciudadanos	Es responsable ante los ciudadanos
<i>Legislaturas</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Jurado de un Tribunal</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<i>Tribunales de Justicia y de Apelación</i>	Sí	Sí	Sí	No necesariamente	No
<i>Burocracia</i>	Sí	No necesariamente	No	No necesariamente	No
<i>Ejecutivo electo</i>	Raramente	No necesariamente	No	Sí	Sí

Entre quienes se han dado a la tarea de estudiar a los parlamentos en la Europa del Sur, Liebert (1990: 14-19; Di Palma, 1988: 83 ss.) observó que en los procesos de consolidación democrática los legislativos lograban contribuir al menos en tres aspectos esenciales: (1) integrando a las fuerzas políticas y sociales del antiguo régimen y del emergente dentro de las instituciones, especialmente a las *oposiciones antisistema* y potenciales; (2) estabilizando la regulación pacífica de los conflictos entre los actores políticos como condición necesaria para dotar de capacidad decisoria y mantener la gobernabilidad del nuevo régimen, y (3) construyendo apoyos (legitimidad democrática) entre la comunidad política. Sobre esta temática debe decirse que los análisis respecto al papel y rendimiento de los parlamentos durante los procesos de consolidación a la democracia, deberían tener en cuenta, a meros

efectos metodológicos, si operan en gobiernos de tipo parlamentario o presidencial, si en su contexto ha tenido lugar o no alguna alternancia, y su frecuencia (Huntington, 1994 [1991]: 239; Cfr. Lijphart, 2000: 17³⁰), si los partidos ganadores en las elecciones alcanzaron mayoría absoluta en el parlamento, o si el del presidente obtuvo el predominio en al menos alguna de las dos cámaras. Por lo que toca a las investigaciones que orientan su atención hacia las etapas de transición a la democracia se debe hacer lo propio con relación a (1) si la democratización estuvo precedida de un largo periodo de dictadura civil o militar en el más estricto sentido de las acepciones; (2) si los procesos electorales, aun cuando fuesen desiguales o manipulados se encontraban presentes, y (3) si las cortes constituyentes o los parlamentos restablecidos contaron con capacidad y autonomía suficientes para adquirir un rol protagónico y de contención del conflicto político, situación que hubiera supuesto que ninguna otra arena o instancia formal o no institucional maniobró y legitimó el cambio democrático³¹. Vamos ahora analizar algunas de las funciones que suelen caracterizar a los legislativos, poniendo especial atención en literatura orientada a los sistemas parlamentarios.

c) Las funciones de los parlamentos

Buena parte de quienes se especializan en el tema de los parlamentos acuerdan respecto a la definición de su papel y funciones³². Con independencia de su función deliberativa (Sánchez Navarro, 1995a: 232), así como de la centralidad que llegan a ejercer en los diversos procesos de democratización, las facultades que generalmente le son atribuidas resultan ser similares, distanciándose en el orden, el peso o la importancia que en un momento determinado pueden ser capaces de desarrollar. En su estudio comparado de poco más de 20 democracias parlamentarias, el politólogo alemán Klaus von Beyme (2000: 72) consideró que cuatro eran las funciones para aproximar el impacto parlamentario sobre el conjunto del sistema político, a las que denominó «relaciones con el legislativo», a saber: 1) la *relación entre diputados y ciudadanos*: representación y articulación de intereses; 2) la *relación entre parlamento y gobierno*: la función de control; 3) la que se identifica con las *necesidades de la sociedad*: la función legislativa, y 4) la que es propia de *gobierno y parlamento*: la función de reclutamiento político.

R. A. Packenham (1990: 86-95) dividió las funciones de los parlamentos en tres grandes objetivos: 1) legitimación, 2) reclutamiento, socialización y formación (pedagógica), y 3) decisonal o de influencia. Lo importante de esta clasificación es que las funciones parlamentarias pueden adaptarse a cada país, indistintamente del orden de su importancia. La

primera función estaría dividida a su vez en: a) legitimación *latente*, que se obtiene mediante las reuniones «asamblearias» regulares e ininterrumpidas, b) legitimación *manifiesta*, la que ofrece su consentimiento al régimen, y c) de válvula de seguridad, aliviando las tensiones en el sistema. La segunda –reclutamiento, etcétera– permanece sin derivaciones, mientras que la tercera se subclasifica en: 1) elaboración de leyes; 2) funciones de *salida*, resolviendo los *impasse* dentro del sistema político; 3) función de articulación de intereses; 4) solución de conflictos, y 5) supervisión y patrocinio administrativo, manteniendo el control sobre el gobierno y la administración. Desde una perspectiva similar, podemos citar la categorización aportada por Giuseppe De Vergottini (1985: 387-431), quien centró su atención en las funciones de orientación (*indirizzo*) y control parlamentario: «ambas se facilitan mediante actividades auxiliares que se reconducen al ámbito de la función *inspectiva*»³³ Entre los diversos instrumentos de los que disponen las cámaras para condicionar la acción del gobierno, destacan las órdenes del día, las mociones, resoluciones y recomendaciones, así como el mecanismo de enmendar y proponer leyes, propio de la función legislativa pero emparentada con la actividad de *orientación*, la cual refleja el criterio y la impresión de los grupos parlamentarios tanto de la mayoría como de la oposición:

«La ley parlamentaria, aparte de su contenido normativo o administrativo, es expresión de la orientación política de los órganos constitucionales y numerosas leyes (como la del presupuesto y las de programación, las leyes que autorizan la ratificación de un tratado, las leyes que confieren poderes al gobierno y semejantes) se consideran como actos *primarios* de orientación parlamentaria».

Las tipologías o la escala de funciones formuladas por estos académicos, y que han sido planteadas sucintamente, ofrecen una idea básica sobre las actividades que desarrollan o deben llevar a cabo los parlamentos. No obstante ello, ¿por qué los teóricos se han dado a la tarea de repensar y replantear sus actividades? ¿Cuáles son los motivos que inducen a hablar de una supuesta crisis de los parlamentos? ¿Se trata de una crisis de ineficacia, disfuncionalidad o de una percepción incorrecta de lo que deben ser sus actividades? Esta aparente crisis, combatida por casi todos, ¿afecta también a los sistemas presidenciales o es un fenómeno propio de las formas de gobierno parlamentario? Este es un tema abordado insistentemente por quienes desarrollan trabajos sobre cualquier campo de la institución parlamentaria. Uno de los argumentos más habituales que se exponen sobre su supuesto declive resulta de la comparación entre las funciones de los gobiernos y las cámaras legislativas³⁴.

La inferencia que se adopta es que en cuestión de competencias, distribución de bienes y prestación de servicios los gobiernos modernos tienen un mayor terreno de actuación que los cuerpos parlamentarios, condición acentuada en las últimas décadas con la industrialización de las sociedades (Esteban, 1968: 92), los efectos de la globalización, la integración regional y el interés de los países por fortalecer sus sistemas de bienestar, lo que ha permitido a los gobiernos mantener una actividad protagónica tendiente hacerse perceptible entre los electores. La respuesta a este planteamiento es que los gobiernos se han distinguido tradicionalmente por llevar a cabo funciones de administración y conducción de un importante sector del Estado a través de sus instituciones, diseñando políticas públicas, responsabilizándose de la eficacia de sus programas económicos, de seguridad y defensa, de sanidad y asistencia social, así como de servicios públicos y distribución de recursos. Su ámbito de acción es, y ha sido siempre, mayor que el de los parlamentos, pero debe tenerse en consideración que el incremento de las actividades gubernamentales impacta proporcionalmente en los ámbitos de la supervisión legislativa, lo que no hace menos importante sus funciones para el conjunto del sistema político (Dahl, [ed.] 1966).

El otro argumento, derivado también de la *comparación gobierno-parlamento*, es el que se refiere al dominio de la producción legislativa, una actividad supuestamente arrebatada por los gobiernos a las asambleas parlamentarias y cuyo fenómeno se advierte con mayor recurrencia en las democracias que han alcanzado su consolidación. De mantenerse esta tendencia, una conclusión apresurada sería que los parlamentos se están enfrentando a procesos de «inanición», al haberse deteriorado su capacidad para iniciar o promover leyes, o mejor dicho, de legislar, estancamiento que ha debido ser compensado por la acción de los gobiernos (Norton, 1990: 2 ss.). Los estudiosos han aportado algunos datos interesantes con relación a los gobiernos de tipo parlamentario. De acuerdo a Colliard (1981: 297) en los primeros veinte años de la República Federal Alemana, 76 por 100 de las leyes fueron de origen gubernamental; en Holanda, de 1945 a 1967, 99 por 100; en Dinamarca, de 1960 a 1966, 98 por 100; en Bélgica, 85 por 100; en Francia, entre 1958 y 1972, 87 por 100; en Noruega y Gran Bretaña, 90 por 100, mientras que sólo Italia y Suecia por debajo del 80 por ciento. Klaus von Beyme (2000: 93) ofrece un dato revelador comparando la aprobación de las iniciativas de ley de gobiernos y diputados (senadores en algunos casos) en 21 democracias parlamentarias.

Tabla 5. Producción legislativa 1980-89, Cámara Baja o Senado (von Beyme, 2000: 93)

PAÍS	INICIATIVAS GOBIENO	APROBADAS	INICIATIVAS DIPUTADOS	APROBADAS	TOTAL APROBADAS 1980-1989
Alemania	79	80**	28	16	83
Australia	237	229	11	1	–
Austria	74	71	40	20	121
Bélgica	55	29	187	11	64
Canadá	55	33	209	4	–
Dinamarca	171	151	89	5	165
España	80	65	57	8	56
Finlandia	259	253	238	3	343
Francia (Senado)	93	77	125	7	94
Gran Bretaña	57	53	100	10	62
Grecia	128	98	19	0	88
Irlanda (Senado)	52	47	5	0.5	35
Israel	98	89	197	19	–
Italia (Senado)	418	214	1005	93	264 ³⁵
Japón	127	97	20	1	–
Luxemburgo	63	64**	4	1	66
Noruega	75	74	8	1	98
Nueva Zelanda	197	193	12	0.5	–
Países Bajos	135	139**	6	2	134
Portugal	126	17	55	26	69
Suecia	200	Más**	2400*	Más**	375

* Incluye enmiendas a las iniciativas del gobierno

** Parlamentos con riesgo de doble conteo

Véase la nota al pie, correspondiente al caso italiano.

En todos estos países –Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia, Japón, España, Noruega y Suecia, entre otros– la proporción de leyes promovidas por los gobiernos entre los años 1978 a 1989 tuvieron más éxito de aprobación que las presentadas por los legislativos en ese mismo periodo (tabla 5). La explicación del autor a este comportamiento es que los parlamentos nacionales no son los únicos organismos con capacidad de iniciar leyes, sino también los gobiernos, los jefes de Estado o los monarcas en algunos países, los parlamentos locales y regionales, ciertos organismos gubernamentales autónomos y la iniciativa popular, al tiempo que en este tipo de democracias el predominio de una mayoría parlamentaria sostenedora del gobierno conduce a la oposición a tener menor éxito en la aprobación de leyes o en sus enmiendas a las iniciativas gubernamentales. Esta apreciación ha sido respaldada por De Vergottini (1985: 416), al sostener que los parlamentos nacionales nunca tuvieron su monopolio en la competencia para adoptar normas jurídicas de alcance general, debido a que corresponde también a «los ejecutivos, a los entes territoriales constitucionalmente garantizados, a entes internacionales y a los cuerpos electorales mediante *referéndum*».

Lo mismo en España, Manuel Aragón (1986: 26) apuntó que «la formación de la ley es, en el presente, más bien una prolongación de la voluntad de los gobiernos que una manifestación de la voluntad independiente de los parlamentarios». Algunos años después habría de agregar (1990: 140) que debido a que el parlamento representa a todo el pueblo y el gobierno a la mayoría, algunas leyes deben quedar reservadas a los legislativos (y a la inversa también), por lo que «la función legislativa, y no sólo la de control», sigue siendo una de sus funciones primordiales. A este cúmulo de observaciones no debe descartarse que en cuanto mayor son los recursos a disposición de los gobiernos para limitar la intrusión de los opositores en sus asuntos, tanto más elevada es la probabilidad de éxito de los proyectos legislativos de origen gubernamental (Ieraci, 2000: 192)³⁶. Para el caso español, diversos analistas han ofrecido una combinación de todos estos elementos al observar que el gobierno no sólo ha dominado cuantitativamente la iniciativa legislativa y el control efectivo del proceso de un proyecto de ley, sino que su grupo parlamentario, es decir, el mayoritario, ha utilizado de manera muy limitada el mecanismo de las proposiciones, dando supremacía al primero y provocando que aquél impida, hasta donde le ha sido posible, la toma en consideración de las iniciativas provenientes del grupo o grupos de la oposición política (López Garrido y Subirats, 1990: 40; Marcet, 1991: 10-2)³⁷. A ello habría que agregar, en lo referente a España, que los proyectos de ley no sufren ningún tipo de restricción, así como

que una vez presentados se procede a su tramitación respectiva. Siguiendo a López Garrido y Subirats, se tiene además que tomar en cuenta que en los proyectos de ley no existe ningún periodo de información pública, un proceso de consulta formal con aquellos sectores presumiblemente afectados por la ley, así como tampoco con el Senado o las CC. AA. Tomando pues el predominio de la función legislativa como factor explicativo de la supuesta debilidad del parlamento frente al gobierno, se puede resumir que los proyectos de ley son superiores a las proposiciones de los grupos parlamentarios tanto porque el gobierno mantiene la iniciativa frente a su grupo³⁸, como porque éste, además de defender y preservar la esencialidad de la iniciativa, tratará de que las proposiciones alternativas u opcionales no prosperen, que las que resulten novedosas les sean arrebatadas a sus autores originales, o que el mayor número de enmiendas bajo el impulso de la oposición y las minorías parlamentarias, sobre todo aquellas con carácter de fondo o a la totalidad, resulten bloqueadas o en su defecto consensuadas. Otra línea bastante aceptada que contra argumenta la supuesta «derrota» de la institución parlamentaria es aquella de que no tiene histórica ni funcionalmente bases para tal afirmación, la cual posee en Sartori (1999 [1990]: 226-7) a uno de sus principales exponentes:

«Cuando se dice, como se oye decir con un tono de lamento, que antes las leyes se hacían *en* el parlamento, mientras que hoy transitan *a través* del parlamento, se mantiene un mito [...] Ningún parlamento ha sido jamás el creador y el verdadero iniciador de la legislación [...] no es que el parlamento haya perdido una supuesta potencia creadora y una capacidad de idear en materia de legislación: no la ha perdido porque nunca la ha poseído. Lo que el parlamento ha perdido es el *control* sobre la legislación».

Una función prioritaria encomendada a los parlamentos es la del control y la fiscalización de los políticos. La mayoría de los analistas sobre asuntos parlamentarios, incluso los que cuestionan la capacidad de los legislativos, han recomendado el fortalecimiento de las funciones o facultades controladoras y de inspección a efecto de revitalizar a estos cuerpos de asamblea y representación política, sin que tal sugerencia implique el abandono de su función legislativa. De tal modo, el objeto es que al verse sistemáticamente incrementadas las actividades de los gobiernos, impacten de manera simultánea sobre los ámbitos del control. El objetivo pretende que toda medida en materia política, económica, financiera, diplomática, social, de defensa o comercial impulsadas por la administración del gobierno, no evite el análisis, la fiscalización o el visto bueno de los legislativos.

d) El control parlamentario, su importancia y relación con otros instrumentos legislativos

A principios del verano de 2001 el recién investido primer ministro de la República Italiana, Silvio Berlusconi, anunció la creación de un órgano independiente para fiscalizar los actos de su administración que derivaran de su condición de «magnate empresarial y gobernante». La oposición rechazó el proyecto argumentando, en voz de un diputado de la izquierda democrática (DS), que la propuesta era «inconstitucional» porque ya había «un órgano que controlaba al gobierno: el parlamento». Múltiples experiencias y declaraciones de este tipo podrían citarse y encontrarse en los países democráticos donde el parlamento constituye una de las arenas privilegiadas de la discusión política. En los regímenes democráticos el control parlamentario del gobierno y la administración parte del siguiente presupuesto: en la medida que el parlamento se sitúa como un sitio obligado para la fiscalización de los políticos y la aprobación de leyes trascendentales, los gobernantes tenderán a desempeñar sus actividades de una manera más transparente y legal, al tiempo que buscarán negociar, y de ser necesario, incorporar, la pluralidad política que prevalece en el Legislativo³⁹. Para Amato (1968: 5) «el parlamento y los parlamentarios se involucran en la actividad de inspección, no tanto para verificar la correspondencia entre la actividad del gobierno y la precedente voluntad del parlamento, o bien para inducir al gobierno a tener en cuenta las exigencias que ellos mismos le han planteado una y otra vez, sino esencial y objetivamente, para criticarlo, para poner al desnudo los errores y fallos de su dirección política, para plantear soluciones alternativas, para crear, en fin, las premisas de su remoción...». Sartori (1999 [1990]: 227-8) expuso que «un parlamento que se reserva el tiempo y las energías *para poder controlar* se convierte [...] en un controlador temible [...] Por el sólo hecho de existir, un parlamento condiciona el poder, y en este sentido ejerce una función preventiva invisible pero, sin embargo, preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder. Lo que no es poco».

Las áreas sociales que han aportado el mayor contenido teórico sobre el control parlamentario del gobierno son el Derecho Positivo, el Parlamentario y el Constitucional Comparado. Podría decirse que las definiciones varían significativamente y no hay acuerdo respecto a qué instrumentos parlamentarios identifican esta función. No obstante las diferencias, los especialistas aceptan y promueven que la tarea de controlar la acción del gobierno es vital en la dinámica de los parlamentos y que su adecuado ejercicio incide afirmativamente en el perfeccionamiento de los sistemas de democracia. Más concretamente, se coincide en afirmar que el control gubernamental o de la mayoría parlamentaria-gubernativa aparece en los regímenes parlamentarios como la función de la oposición por

excelencia y de las minorías políticas presentes en el parlamento (Ferrando, 1970: 26-7 y 29; 1980: 243; Giulj, 1981: 485; Cotta, 1986: 304; Rubio Llorente, 1993: 257; Sánchez Navarro, 1995a: 226; 1997: 353; Garrorena, 1998: 27; Presno, 1999: 93; Blanco, 2000: 45; Cfr. Embrid, 1992: 11⁴⁰). El constitucionalista español Javier García Fernández (1994: 47) ha puntualizado que a pesar de que la oposición parlamentaria no es la titular de la función de control porque carece de reconocimiento jurídico explícito en los ordenamientos y dado que los diversos instrumentos con que esta función se ejerce están atribuidos a este órgano en su conjunto, los grupos parlamentarios de la oposición impulsarán el mayor número de este tipo de iniciativas a fin de intentar romper la relación fiduciaria entre el parlamento y el gobierno o, de no ser posible, que en la siguiente legislatura se establezcan como sujetos pasivos las personas que hoy se sitúan precisamente en la oposición.

Un efecto añadido es que si bien el control sobre los miembros del gobierno representa una tarea primordial a ejercer por los cuerpos legislativos, éstos no son los únicos en llevar a cabo dicha función: las denominadas contralorías generales, las fiscalías anticorrupción, los tribunales de justicia, algunos organismos o agencias de investigación independientes, además de los medios informativos, ejercen este cometido. Esto fue precisamente lo que O'Donnell (1994: 59-62) denominó *accountability horizontal*, aquella «cadena de poderes relativamente autónoma que puede cuestionar, y eventualmente, sancionar, actos impropios cometidos durante el desempeño de los cargos públicos», y que se encuentra adecuadamente institucionalizada en las *democracias representativas*⁴¹. La consecuencia inmediata de dotar a dichas autoridades de competencias de información y comprobación ha sido la de reducir el ámbito de los controles parlamentarios, más aún cuando el Poder Judicial ha venido actuando como una instancia de apelación respecto de las decisiones políticas en el legislativo (De Vergottini, 1997: 30; Maravall, 2001: 21).

Una corriente de opinión que se acepta dentro de cierto sector de los académicos es que «con la función de control, el parlamento verifica la actividad de un sujeto político, de la cual podrá hacer valer la responsabilidad, y tomará las medidas necesarias, directas o indirectas, con el objetivo de reequilibrar los intereses públicos eventualmente perjudicados» (Amato, 1968: 3-27; Manzella, 1977: 355-6)⁴². Esta tendencia defiende que control parlamentario y responsabilidad política son instrumentos estrechamente relacionados, al circunscribir la sanción como objetivo del control. Sin embargo, esta postura ha venido moderándose en cuanto a que el control debe ser un mecanismo flexible y no rígido, que pueda impactar como

una actividad restrictiva hacia el controlado y no tanto con el objetivo de recurrir a una medida sancionadora. Esta atenuación obedece a que semejante corriente recibió críticas por enfocarse más a los sistemas parlamentarios que a los presidenciales, donde el gobierno es responsable ante las Cámaras, y éstas tienen facultades para otorgar al Ejecutivo un voto de confianza o promover su remoción.

La otra postura teórica diseñada también para los sistemas parlamentarios, pero con aplicabilidad a los presidenciales, establece un corte distintivo entre control parlamentario y responsabilidad política, ambos como mecanismos ligados entre sí, que sin ser idénticos, se instituyen como elementos de la garantía constitucional asignada a los parlamentos. En la opinión de algunos estudiosos (García Fernández, 1994: 36) esta idea pudiera estar ya en los fundamentos políticos de Carl Schmitt (en su *Teoría de la Constitución*), para quien «los instrumentos del control son mucho más extensos y más complejos puesto que no van destinados solamente a *castigar* al gobierno forzándole a su dimisión». En el Derecho Parlamentario español⁴³, J. R. Montero y J. García Morillo (1984: 34-49) parecen ser los principales exponentes de esta perspectiva teórica, y resumen así este enfoque:

«...existen dos elementos constitutivos de la garantía constitucional encomendada al parlamento: de un lado, la determinación de si el órgano agente cuya actuación se pretende garantizar ha vulnerado o no el interés tutelado por la garantía (control parlamentario); de otro, la medida jurídica reparadora del daño eventualmente causado, la sanción al comportamiento inadecuado y el restablecimiento de la normalidad jurídica (responsabilidad política)».

En ellos el concepto de control parlamentario apunta a verificar y asegurar que las actividades del poder Ejecutivo están apegadas a los objetivos constitucionalmente señalados, «susceptibles de producir consecuencias diversas, y entre ellas la de la exigencia de la responsabilidad política del gobierno». Los autores refuerzan sus opiniones argumentando que «la evolución de la eficacia de los medios de control no puede realizarse respondiendo a la pregunta de si son o no aptos para derribar al gobierno, sino contestando a la de si son o no idóneos para controlar la actuación del gobierno, que suponen cuestiones evidentemente distintas»⁴⁴. Entre las orientaciones que se oponen a esta concepción destacan aquellas de que la función de garantía constitucional -control del gobierno- sería predicable a cualquier órgano constitucional y no como función específica del parlamento (García Fernández, 1994:

39), mientras que otra aduce que los mecanismos de control no pueden «juridificarse» tan esquemáticamente, cuando en la realidad política la intervención de «sujetos políticos» que actúan de acuerdo a «objetivos políticos» se dan de un modo menos claro (Guerrero Salom, 2000: 80): «esto significa, exactamente, proceso de regulación jurídica de los fenómenos políticos, pero no proceso de supresión del carácter político de tales fenómenos» (Aragón, 1986: 20-1). La diferencia sustancial entre las dos propuestas de control aquí expuestas reside en que mientras la primera entiende a la moción de censura, la cuestión de confianza y el control sobre los decretos-leyes como institutos del control legislativo, la segunda concibe a las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación como los garantes de este cometido parlamentario⁴⁵.

Tabla 6. Modelos teóricos y doctrinales del control parlamentario en España

MODELO	RAZONAMIENTO	EXPONENTES
<i>Control, responsabilidad política y sanción como procedimientos indisolubles. Control significa sanción jurídica efectiva e inmediata al hecho o comportamiento controlado</i>	Control parlamentario es igual a control-fiscalización y control-responsabilidad. Son dos momentos de un <i>continuum</i>	Enrique Álvarez Conde Fernando Santaolalla Angel Sánchez Navarro ⁴⁶
<i>Control parlamentario es equivalente a comprobación, inspección, verificación, supervisión de la actuación del gobierno</i>	Las preguntas, las interpelaciones y las comisiones de investigación son ejemplos prototípicos de la función de control. No se renuncia a la eventual aplicación de sanción, pero no la considera esencial para definir el control	Joaquín García Morillo José Ramón Montero Javier Pérez Royo Luis López Guerra Jorge De Esteban José A. Portero Molina Giuseppe De Vergottini Isidro Molas
<i>El control es una perspectiva desde la que se puede analizar toda la actuación parlamentaria</i>	El control tiene naturaleza política, carácter instrumental, permanente, teleológico y se ejercita bajo forma orgánica. Se ejercita por múltiples vías, a fin de dar permanencia y continuidad a la relación fiduciaria parlamento-gobierno	Francisco Rubio Llorente Manuel Aragón, Javier García Fernández ⁴⁷ Enrique Guerrero Salom

García Fernández (1994: 38 ss.); Aguiar de Luque (1997: 74-7); Guerrero Salom (2000: 70 ss.); Viciano (2000: 255).

Lo anterior ha conllevado a un tercer planteamiento sobre el concepto de control, al que se ha definido más como un fenómeno eficazmente político que como actividad estrictamente jurídica en parámetros y objetivos. A algún defensor de esta postura (Aragón, 1986: 22-5 –y también Rubio Llorente, 1993: 255–) le resulta difícil aceptar la tesis de que el control jurídico no deba incluir la sanción, pero admite que la «fuerza del control parlamentario descansa, más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al gobierno, en desgastarle o contribuir a su remoción por el cuerpo electoral». En efecto, en

la apreciación de este constitucionalista se desprende que la función de control no debe circunscribirse a procedimientos determinados sino que debe ser desarrollada en todas «las actuaciones parlamentarias» (Aragón, 1986). El control parlamentario, añade, tiene la capacidad de estar presente en todos los procedimientos de la Cámara, penetrando su total actividad, de modo tal que sus efectos puedan recorrer una amplia escala que vaya desde la prevención hasta la remoción, pasando por la fiscalización, la corrección y la obstaculización: «no siempre habrá sanción, pero siempre habrá, al menos, esperanza de sanción».

Establecidas en líneas generales las tres principales corrientes sobre control parlamentario moderno, debe advertirse que a la hora de aplicar estos modelos al ejercicio real «las distancias conceptuales se acortan y relativizan», por lo que «la más amplia y politológica de las concepciones del control es la más útil de todas para explicar su sentido y actividades» (Guerrero Salom, 2000: 95 y 97-8). El argumento es que bajo esta perspectiva no hay actividad de las Cámaras que no pueda ser considerada «actividad de control», si se entiende que a través suyo se cumple la voluntad popular, se limita al poder político, se preserva el pluralismo, se da cabida a la competencia y se fortalecen las posibilidades de la alternancia. Es de este modo que «la virtualidad del control consiste ahora en trasladar al electorado la percepción de los errores, desaciertos, o lagunas de la acción gubernamental, así como la visión y las propuestas alternativas de la oposición». Esta idea abarcadora del control parlamentario parecería involucrar a todas las actividades desarrolladas por las minorías o las oposiciones, así como que allí donde el gobierno promueve una iniciativa y la oposición adopta una estrategia de consenso, está controlando, que allí donde disiente, ejerce una actividad similar, y que allí donde trata de «mantener la dirección política estatal en la línea con lo querido por la colectividad nacional» (Blanco, 2000: 35) cumple *en el* parlamento su función de inspección política. La explicación de este comportamiento opositor como actividad controladora supondría que para el logro de sus objetivos los legisladores echarán mano del amplio catálogo de instrumentos «institucionales y no institucionales», de los «que están regulados» y los que «sólo son producto del uso y la convención», pero que buscan sobre todo una orientación al exterior de los legislativos, donde «los medios de comunicación actúan más como catalizadores que como meros transmisores del control». Tal criterio se podría reforzar con lo dicho por Aragón (1990: 140) en cuanto a que «la función legislativa es también, al mismo tiempo, función de control, ya que en el procedimiento de debate público por el que se elabora la ley en el parlamento la minoría participa enmendando, criticando, haciendo oír su opinión que puede no ser admitida, al final del debate, por la mayoría, pero

que puede trascender, sin duda alguna, a la opinión pública».

Siguiendo las aportaciones de De Vergottini y otros constitucionalistas, se ha llegado a concluir que la oposición parlamentaria es en cierta medida «corresponsable» de la orientación política mayoritaria porque gran parte de las directrices gubernamentales o los tratados más importantes tienen que someterse al necesario trámite parlamentario para ser revestidas en forma de leyes (Canosa, 1990: 148 ss.). Sin aceptar su carácter formal –salvo en ocasiones excepcionales como la moción de censura–, también se afirma que junto al contraste entre la opinión mayoritaria y minoritaria, la actividad de orientación política de los legisladores de oposición –y podría ser agregado, de aquellas minorías que ofrecieron su apoyo a la formación del gobierno– está vinculada a los instrumentos de inspección parlamentaria en su objeto de criticar y restringir la acción de la mayoría: «su presencia en las cámaras la va a protagonizar la función de control de la actividad orientadora mayoritaria». Es bajo esta óptica que en la función legislativa y también inspectora de los grupos parlamentarios se distingue un segmento importante de la orientación política, no tanto por lo que se refiere al proceso de iniciar o promover leyes, sino porque refleja el punto de vista de los legisladores a las propuestas formuladas por el Ejecutivo, primero en las comisiones, y posteriormente sometiéndolas a la consideración del Pleno, impulsando y *coarticulando* a partir de sus recursos la acción política y de gobierno mediante aprobación, revocación o modificación de sus proyectos de ley (Manzella, 1977, y Pitarch, 1990)⁴⁸. Es así que tal forma de *orientación*, o más propiamente dicho, de procedimiento legislativo, involucra la tentativa de los congresistas, esencialmente de los grupos de oposición, a incidir en las opciones y decisiones de la mayoría⁴⁹.

Con todo, dichos razonamientos estarían sometidos a críticas y contrargumentos, como por ejemplo, los que formuló Portero Molina (1998: 25), respecto a que la presentación de una enmienda a un proyecto de ley por un parlamentario, o la de una iniciativa legislativa o moción de censura por un grupo, constituyen actividades dirigidas al propio parlamento para solicitar su apoyo mayoritario y tener éxito, cosa completamente distinta a los instrumentos de control que se dirigen al gobierno. En este tenor, el control tendría como objeto la obtención informativa de los actos del Gobierno, por lo que las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación se distinguirían como actividades clásicas y restringidas del control parlamentario. Aunque me inclino por aceptar la tesis de la *sobreposición* de funciones defendida por Manuel Aragón, incluso como hemos visto, por De Vergottini –revítese

también Cano Bueso (1994)– podría cuestionarse si en verdad la oposición realiza funciones de «codeterminación», impulso de la acción política o de gobierno cuando promueve iniciativas, enmienda leyes del gobierno, se abstiene de votarlas o se inclina por rechazarlas. Para el caso de España los debates generales de las Comunidades Autónomas (Pitarch, 1990), los enfrentamientos políticos y las resoluciones que se adoptan en los debates de la nación o las cuestiones de confianza e investidura (De Vergottini, 1997: 47; Guerrero Salom, 2000: 242 ss.)⁵⁰ son los procedimientos que mejor y más directamente permiten expresarlos.

Así pues, para el caso que aquí interesa, ¿en qué parte del trabajo parlamentario se insertarían las enmiendas de la oposición política a las iniciativas gubernamentales? ¿Conviene distinguir función de control parlamentario de la propiamente legislativa o de orientación política? ¿Cuál sería la denominación apropiada? Gianfranco Pasquino (1990a: 12; 1998: 56) parece ofrecer una fórmula útil para la denominación *práctica* de estas funciones. Pensándolas en la lógica de la oposición política, designó de «dirección al gobierno» a aquellos mecanismos que, en lo general, tenían cabida durante los debates de confianza o investidura, mientras que en lo particular la discusión de medidas y diseños concretos de «leyes importantes». Bajo este razonamiento el autor combinó instrumentos tradicionales de la función de orientación política (censura y confianza) con uno de la función legislativa (discusión de leyes). Pero precisó que esta definición no entraba el debate de todo tipo de ley, sino tan sólo las correspondientes a la normativa constitucional y los asuntos del exterior, a las que denominó de «Gran Consociación» (Pasquino, 1990a: 17; 1998: 67 ss.), un término que adoptó de Lijphart (1969, 1984) y que lo adaptó para diferenciarlo de las políticas de «pequeña consociación» referidas a los «recursos distribuidos por el Estado»⁵¹. Pasquino definió por «vertiente de control» a la vigilancia que los opositores políticos realizan sobre el estado de las medidas gubernamentales, de sus resultados y consecuencias, así como de las modificaciones que generan tanto las normas como las estructuras. Y esta descripción es, por lo demás, coincidente con la definición tradicional de inspección legislativa.

La mayoría de los manuales y textos básicos del Derecho Constitucional Español relacionan al procedimiento legislativo con la fase de iniciar leyes por parte de los grupos parlamentarios (proposiciones de ley), así como enmendar, estudiar, debatir y adoptar un texto del gobierno en las Cortes Generales. Con la de control vinculan comúnmente la iniciativa de los parlamentarios a informarse y vigilar las acciones de quienes gobiernan, a través de las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación, mientras que las de orientación

política se atomizan alrededor de los debates generales y los asuntos de investidura y confianza. Siguiendo pues las delimitaciones de Pasquino (1990a; 1998), así como de la tercera corriente del control parlamentario defendida por un cuerpo de autores españoles, me inclino por adoptar que al proponer leyes orgánicas (función «proactiva» en los términos de Ahmed, 1997: 152), así como debatir, discutir o enmendar proyectos o proposiciones de otros grupos parlamentarios («reactiva»), la oposición parlamentaria estará cumpliendo actividades de control y *dirección* política. En ambos casos, los procedimientos se concretan a través de una función legislativa.

Conviene discutir ahora sobre el objetivo del control y la importancia de que la oposición lo desarrolle. Sobre lo primero, crítica y penetrabilidad en la opinión pública parecen ser la práctica común que hoy día identifica a los legisladores de la oposición tanto de los sistemas parlamentarios como de los presidenciales. Ante los casos en que la remoción del gobierno no es posible en uno, ni el *impeachment* en otro, a la oposición le queda ganar la atención de los ciudadanos, familiarizarlos con su propuesta y su programa político, así como hacer perder al gobierno, mediante la crítica, la confianza del cuerpo electoral. Ciertamente, en virtud de que en los sistemas parlamentarios la remoción de los ejecutivos impulsada por los legislativos parece constituirse en la excepción y no la regla⁵², de manera similar en los presidenciales es su propia rigidez la que desincentiva la acelerada renovación de los titulares del gobierno, por lo que el control y la crítica parlamentaria se asumen en ambos sistemas con un objetivo casi idéntico: convertir al parlamento en un «foro de perpetua campaña [...], influir en la futura actitud del público» (Bernard Crick, citado por Ionescu y Madariaga, 1968: 150-1), así como denunciar ante el electorado los errores que el Ejecutivo comete para apartar de la voluntad popular al partido o partidos que lo ocupan (Rubio Llorente, 1993: 248; Guerrero, 2000: 95). La rendición inadecuada del control parlamentario tiende a provocar un «vacío» institucional en los términos planteados por Pizzorno (1997: 653 ss.), no obstante que en las democracias representativas existen otras estructuras encargadas de supervisar e informar sobre la actividad jurídica y económica de la administración estatal –para España se pueden distinguir las figuras del Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas–, o sancionar las acciones y probables infracciones cometidas por el gobierno central y los regionales –cuya competencia en este mismo caso corresponde al Ministerio Fiscal y los tribunales de Justicia (véase Aguiar de Luque, 1997: 86 ss.; Bastida, 1977: 105 ss.)⁵³. Podría interpretarse y afirmarse que la existencia de oposición no representa una condición suficiente para un control efectivo del gobierno (Wjart y Przeworski, 1966) –incluso siquiera que los recursos existan, porque

pueden adolecer de una limitada efectividad. Pero en la medida que toda función desarrollada por los legisladores *se identifica* con la de control parlamentario, que ante el declive de su tarea legislativa la acción controladora se establece como la de mayor importancia, o mejor aún, que la oposición parlamentaria es la depositaria del control político del gobierno o *en el* parlamento, entonces que otras instancias institucionales superen en éxito, protagonismo y visibilidad pública al parlamento, llega más precisamente a suponer, de frente a la comunidad política, que la oposición y los cuerpos legislativos son valorados por su insuficiencia y escaso rendimiento (y es en estos límites como ese «vacío» se debe entender). Nótese que la apreciación de Pizzorno relativa a que la expansión del rol del Poder Judicial resulta paralela a la restricción en la eficacia de la representación política, tiene su más claro referente en la experiencia italiana de principios de los noventa, donde un segmento sustancial del sistema democrático, me refiero al Poder Judicial, pudo ser puesto a prueba al revelar con sus investigaciones uno de los casos más sonados y demoledores de ilegalidad y corrupción en las altas esferas políticas y parlamentarias (incluida la representación comunista), y en la que sus efectos devastadores para la entonces estructura democrática conllevaron a un «cambio radical de régimen» (lo que se ha dado en llamar la transición a la II República).

Sin dejar de advertir que en España la «contaminación del ámbito judicial», como sostuviera Powell (2001: 409), se desarrolló en un contexto de partido predominante y de derrotas de la oposición en el parlamento, semejante *vacío* para controlar y contestar la conducta del gobierno o detectar sus irregularidades fue cubierto, desde principios de los noventa, por los medios informativos, los que además de ejercer una crítica persistente sobre los supuestos excesos y decisiones «arrolladoras» de tres mayorías absolutas socialistas consecutivas, destaparon a la luz pública diversos actos de corrupción en los que incurrieron destacados funcionarios de las administraciones González (véase Castellano, 1992: 149⁵⁴; Gillespie, 1993: 546). Más tarde se habría de conocer que en realidad esa estrategia de acoso periodístico sobre el gobierno de González se trataba de un *complot* o un pacto entre algunos círculos empresariales, grupos de derecha y el Partido Popular para batir a los socialistas en los medios, dada la impracticabilidad de derrotarlo en las urnas, contaminando, a raíz de esa incapacidad, no sólo los tribunales de justicia sino también los medios de comunicación. He allí pues la importancia de que los legisladores de la oposición política mantengan desde el parlamento, sin caer en la radicalidad, una activa estrategia de crítica y control sobre la labor y el discurso del gobierno, independientemente de que los opositores tengan o no dificultades para establecerse en «gobierno a la espera» o al margen de que su capacidad inspectora se

encuentre limitada, sea por las condiciones de permanecer en minoría, sea por el bloqueo del grupo mayoritario, o bien sea por la carencia de mayores y mejores instrumentos legislativos y de control. A esto precisamente hacía referencia un joven constitucionalista español cuando alertaba de las consecuencias de dejar en manos del gobierno los mecanismos de control (ante la ausencia y los escasos recursos para que una oposición lo ejercitara), cuyas distorsiones sobre esta función podían revelarse de dos maneras: una crítica aunque repetida, que es convertir el control en un instrumento que perpetúe a la mayoría –sirviéndole al gobierno como foro público exculpatorio–, y otra, más grave aún, utilizar el control en perjuicio de las minorías, haciendo al controlador, la oposición parlamentaria, un sujeto controlado (Fernández Sarasola, 2000: 100). Las comisiones de investigación con el objeto de fiscalizar actuaciones de gobiernos pasados, al mando de quienes están hoy en la oposición, son el ejemplo más claro propuesto por el autor.

En este sentido, conviene decir que la imagen más poderosa que la oposición puede transmitir al elector es aquella de que a pesar de no ser gobierno su fuerza es tal que puede decir por dónde se deben orientar las políticas. Asimismo, un caso de alto impacto político se consigue cuando la oposición es la que invita al gobierno a prevenir la confrontación y cerrar filas en torno a temas de gobernabilidad o parlamentarios, mientras el gobierno mantiene una actitud de desafío y contestación a sus propuestas y exhortaciones. Esta situación resulta más sorprendente y alentadora cuando la oposición adopta semejante actitud frente a un gobierno monocolor en mayoría. Si se observa con detenimiento, estas circunstancias reflejarían que donde la oposición parlamentaria construye consensos con el gobierno, está dando indicios de su audacia para orillar a la moderación de su programa político o de habilidad para introducir proposiciones y defender los intereses de su parcela electoral. Este logro bien puede ser aprovechado por los opositores parlamentarios para promover que el éxito de un determinado producto legislativo, o por emplear los términos de Easton, de esa «asignación autorizada de valores», no es sólo *virtud* de los gobernantes sino resultado de consensuar con ella. Si lo consigue, si logra romper la tendencia en la que raras veces a las oposiciones políticas les son reconocidos sus méritos, estará sentando un precedente novedoso y de alternativa ante los electores; pero si no lo hace, si perece en su objetivo de reversión, mantendrá o incluso reforzará la creencia tradicional de que la oposición es «responsable de todo lo que no funcione en el sistema político» (Pasquino, 1998: 72). Es por tal motivo que en las democracias la oposición debe ser capaz de «administrar» inteligentemente los conflictos, emplear de forma adecuada los instrumentos parlamentarios y *extra-institucionales* que estén

a su alcance sin perder de vista que en su poder tiene lo que Cotta (1996 [1986]: 301) ha denominado «el recurso del tiempo» (ver también Blanco, 2000: 37). Y esto no es otra cosa que esperar a que el gobierno deje de ser apoyado por una mayoría absoluta a efecto de que la intensidad del control parlamentario se vea incrementada –Montero y García Morillo, 1984: 53–; ser consciente que la mayor parte de sus enmiendas o proposiciones de ley no prosperarán, y que los años de oposición serán «un purgatorio quinquenal» desde el que debe hacer cuanto pueda para acortar los tiempos de los siguientes comicios o, al menos, reducir el margen que le separa del gobierno. Lo anterior, sin dejar de considerar que para sustituirlo tal vez la única forma de hacerlo sea tras un pasaje electoral decisivo (Ionescu y Madariaga, 1977: 146; Rose, 1989: 118; Pasquino, 1994: 844). Con todo, la oposición tampoco debe perder de vista que habrá de enfrentarse a un gobierno que estará en su derecho de contrarrestarla, «destruirla» inclusive, estrategia que entre más hábil y afortunada resulte, más difícil le será alcanzar o recuperar el poder (Kirchheimer, 1988 [1957]: 108; Pasquino, 1994: 843). Abordados pues los puntos relativos a control y función legislativa, reflexionemos sobre algunos aspectos referentes al activismo de los opositores parlamentarios en los regímenes democráticos. Lo que se trata es de destacar su contribución a la estabilidad, afianzamiento o, en su defecto, deterioro de las poliarquías.

e) La oposición parlamentaria en democracias nuevas y consolidadas

Se ha visto que buena parte de las funciones de la oposición parlamentaria están estrechamente relacionadas con las que se les atribuye a las legislaturas. Antes de delinear las actividades específicas de los opositores, se puede traer a colación que en un estudio reciente los diputados españoles –de la mayoría y de la oposición– relacionaron sus funciones con la de hacer leyes, controlar al ejecutivo y representar al electorado (Maurer, 2000: 86; cfr. Montero y Rodrigo, 1990: 250; Delgado, Martínez y Oñate, 1998: 37). Esto guarda estrecha correspondencia con el señalamiento de que las funciones de oposición institucionalizada no están únicamente relacionadas con los propósitos de controlar y restringir el ejercicio del poder (Sartori, 1966: 149). Las actividades de oposición política postuladas por los científicos sociales son: 1) agregar intereses o representarlos; 2) informar a la opinión pública sobre la conducta del gobierno; 3) limitar el poder del gobierno y sus intenciones de poder absoluto; 4) evaluar, debatir y criticar sus políticas y controlar la ejecución de las leyes; 5) arrancarle concesiones y obligarlo a cambiar determinadas actitudes controvertidas; 6) influenciar, movilizar o adherir opiniones alrededor de temas políticos particulares; 7) auxiliar en la organización de los debates parlamentarios y contribuir en la elaboración de las reglas; 8)

reclutar y formar líderes o preparar al personal político del régimen; 9) alistarse para su incorporación en el gabinete (o en cualquiera de las instituciones representativas); 10) sugerir normas y políticas alternativas, así como 11) educar al público en los valores-mecanismos de la democracia, socializar a los disidentes políticos y contribuir de este modo a la permanencia del sistema (Kirchheimer, 1988 [1957]: 108; Sartori, 1966: 149-50; Ionescu y Madariaga, 1979 [1968]: 29; Ferrando, 1970: 30 ss.; Tosi, 1971: 159; Power, 1972: 44-5; Ramírez, 1972: 707 ss.; Cotarelo, 1984: 257; Rossi y McCrea, 1985: 46-47; Pasquino, 1994: 846 ss.). Téngase en cuenta que la crítica y la contestación de los opositores políticos al gobierno y su mayoría es un mecanismo que se instrumentaliza en toda la dinámica parlamentaria, pero también al exterior de ella, no sólo en la etapa electoral, sino en la cotidianidad de la vida política, en los mítines del partido, en foros y mesas, en reuniones con los distintos actores y sectores sociales y productivos, y fundamentalmente en toda actividad cuyo seguimiento diario sea realizado por los medios de comunicación. Es importante hacer saber que del punto once se desprenden y relacionan las otras diez funciones que caracterizan a las oposiciones leales a los regímenes democráticos (Linz, 1989: 70-1), las cuales han sido brevemente discutidas en líneas precedentes. Aquí conviene señalar, con relación al inciso dos y seis, que el gobierno y la oposición «no sólo controlan el sistema de elaboración de decisiones, sino que asumen también una parte importante en la estructuración de los procesos de comunicación política de las democracias parlamentarias avanzadas», lo que significa que sus «actividades en las legislaturas» afectan la perspectiva de los electores sobre el «mundo político», proporcionándoles elementos para que «juzguen con mayor claridad sobre el rendimiento de ambas partes» (Helms, 1998: 152)⁵⁵.

El objetivo perseguido por las oposiciones constitucionales y las antisistema o anticonstitucionales es quizás el indicador más elemental para encontrar sus diferencias: las constitucionales aspiran a sustituir a los gobernantes –no obstante que ciertos grupos de oposición pueden cuestionar todas o algunas de las características del régimen y proponer una alternativa (Lawson, 1993: 192)–, mientras que las *antisistema* contestarán al sistema mismo y buscarán prohibir o acribillar, una vez en el poder, el activismo de oposiciones nuevas o futuras (Sartori, 1966: 151). El supuesto dilema de toda oposición bajo una democracia es decidir hasta dónde llevará su actividad opositora y a través de qué medios la ejecutará, teniendo en consideración que si no ejerce como oposición tenderá a debilitar la representatividad de las instituciones. No obstante, si la oposición realiza su actividad con demasiado vigor, de manera agresiva e intransigente, puede amenazar la democracia, creando

una situación ingobernable, propicia para una intervención militar (Przeworski (1995 [1991]: 153 ss.). Esto es cierto, pero merece una precisión; el señalamiento está orientado y pensado para el caso de democracias incipientes, por lo que resulta justo establecer algunas diferencias sobre la naturaleza de la oposición política en las democracias nuevas y consolidadas. Técnicamente, en ambas etapas, así como en los sistemas parlamentarios y presidenciales, los opositores políticos realizan un rol distintivo, de los que se aprecian básicamente dos:

PRIMERO.- (1) La etapa que sigue tras la instauración constituye el periodo de prueba en el que los opositores políticos valoran la conveniencia de operar o no bajo las nuevas pautas. Es un asunto de «intenciones» y expectativas, donde bien pueden retroceder en su disposición de aceptar las reglas del juego o reafirmar su compromiso de encauzar bajo esta lógica sus intereses y el procesamiento de los conflictos. Si bien algunos puntos de su contribución se han desarrollado, Apter (1962) propuso que si la oposición política aspiraba a afianzar su permanencia en las naciones de nuevo cuño debería optar por un activismo mucho más limitado y especializado –menos beligerante– en comparación con el que llevaba a cabo en países históricamente constituidos. Pero como hemos dicho, esta indicación del autor resulta extensiva y por tanto ajustable para antiguas naciones con regímenes democráticos *frágiles* o recientemente instaurados, donde se impone o se requiere, no sólo en términos de conveniencia electoral sino en virtud de la debilidad institucional existente y las probabilidades de regresión autoritaria, una actividad opositora responsable, que no se aboque a cuestionar sistemática e imprudentemente las reglas y las estructuras del régimen, que se abstenga de promover un supuesto carácter ilegítimo y que evite participar o coordinar acciones desestabilizadoras, pacíficas o violentas, que pongan en riesgo cada uno de los componentes del sistema político⁵⁶.

(2) La diferencia con los regímenes consolidados es que aun cuando los opositores o las minorías parlamentarias consideren que no es a través del entramado democrático como pueden prevalecer, sus opciones de sobrevivencia política estarán limitadas y posiblemente canceladas frente a la fortaleza adquirida por el régimen. Lo anterior si comprendemos que la consolidación también implica que cualquier otra alternativa ha perdido fuerza y que ninguno de los partidos importantes, esto es, con suficiente peso político, recursos e influencia, estará en condiciones de desafiar el orden prevaleciente, mientras que en la percepción de la comunidad política la legitimidad democrática propenderá a desmarcarse como un competidor sin rival. Linz (1996: 29; también en Linz y Stepan, 1996: 5; 1996a: 16) ha insistido en la

hipótesis de que una democracia consolidada no supone que esté exenta de crisis o quiebras futuras. Las causas de esta posibilidad no estarían atribuidas a problemas específicos derivados de su proceso histórico de consolidación, sino a «una nueva dinámica en la que el régimen democrático no puede resolver una serie de problemas donde una alternativa no democrática gana apoyos significativos y los que eran leales al régimen democrático comienzan a comportarse de un modo desleal o *semileal* con respecto a la Constitución».

Pero dentro de esta lógica, no veo testimonio empírico repetido sobre la participación de la oposición parlamentaria en el colapso repentino o la ruptura súbita de las democracias consolidadas, por lo que este fenómeno se presentaría antes bien como un *ejemplar bastante raro*. Lo anterior si se es consciente de dos cosas: 1) que la quiebra de las democracias estables es la culminación de un dilatado proceso de desequilibrio político, creciente y prolongado, así como que 2) tras el proceso de consolidación, las tendencias antisistema, y no hablemos solo de las oposiciones políticas, sino las que pudieron haber encauzado o bien los agentes protectores del propio régimen (me refiero esencialmente al Ejército, las policías secretas y los cuerpos de seguridad) o los que se encuentran al exterior de sus estructuras (iglesia y grandes empresarios –que finalmente se alinean), han visto disminuida su capacidad de desafío y poder de deslegitimación. En efecto, algunos años antes el mismo Linz (1987: 35) había observado que la amenaza directa de una oposición a una democracia estable constituía un acontecimiento del pasado, debido a que en las sociedades modernas los gobiernos enfrentados con esta problemática podían contar con la obediencia de un mayor número de sujetos públicos y ciudadanos para legitimar su autoridad. Es en este sentido que si dichas expresiones resultan ser una remota anomalía más que una evidencia recurrente, entonces es probable que bajo estos términos la propuesta de Linz mantenga su validez⁵⁷.

Así, pues, en las democracias nacientes las oposiciones parlamentarias antirrégimen tienden a poseer una capacidad desestabilizadora, cuyas estrategias si bien se dirigen a la obtención del poder político mediante vía democrática, al verse fracasadas pueden plantearse por vía violenta interrumpir la pervivencia del régimen, haciéndolo sucumbir (recuérdese que algunas de estas oposiciones fueron parte sostenedora del régimen difunto). En las poliarquías consolidadas el poder de riesgo y desequilibrio de este tipo de oposiciones pudiera permanecer más bien semiausente, sea porque por buena parte de los actores políticos les han bloqueado o porque han sido reducidos a maniobrar dentro del marco legal y normativo (elecciones y movilizaciones sociales). No obstante, mientras aguardan a que una serie de

sucesos den pie al deterioro democrático (en algunos países un escenario altamente improbable), los opositores desleales habrán de situar sus objetivos hacia la obtención de cargos públicos, sin desistir en la utilización de medios ilícitos que busquen erosionar la estabilidad política y contravenir la decisión mayoritaria.

SEGUNDO.- (1) Aislando la variable de fragilidad institucional que caracteriza a las nuevas democracias, es bajo estas nuevas pautas que los grupos de la oposición política destinan buena parte de sus recursos a definir los objetivos de su confrontación (¿autoridades?, ¿instituciones y normas?, ¿comunidad política?), conscientes de que el electorado es voluble y que interceptarlo requiere no pasar por alto su inclinación a la volatilidad. Esta consideración resulta aplicable para las nuevas democracias en cuyo anterior autoritarismo los partidos no sólo estaban limitados sino también prohibidos. Cosa un poco diferente parece presentarse en aquellos países donde la amplitud y predominio del periodo autoritario no minaron las oportunidades de los partidos de hacerse oír desde las instituciones políticas, incluso obteniendo triunfos en algunas comarcas, provincias o posiciones nacionales, donde su contestación pública, como se ha venido subrayando, no llegaba a generar una amenaza seria a la hegemonía del régimen y su partido. Esto quiere decir que aun cuando las elecciones no arrojaban resultados fidedignos sobre la distribución de los cargos públicos, los electores podían tener ocasión de vislumbrar los programas, las tendencias y las propuestas de las alternativas colectivas, lo que no restaba dificultad ante las condiciones impuestas por la censura y la limitación. Así, pese al carácter no democrático que las elecciones comportan en los regímenes autoritarios, los ciudadanos no llegan a estar del todo deshabituados con el ejercicio del voto y la distinción de las preferencias políticas, razón por la cual cuando los procesos electorales logran abrirse y las condiciones políticas las sitúan como instrumentos para la selección del personal político («instrumentos de democracia» siguiendo el enunciado de B. Powell, Jr., 2000), aumentan entonces las capacidades para entrever las ofertas políticas y el comportamiento opositor de los partidos: Esto, finalmente, se convierte en un elemento de incidencia en la disminución de inestabilidad electoral.

(2) En las democracias consolidadas el electorado es regularmente más estable e incluso la oposición tiene menor posibilidad de movimiento, esto es, de radicalización y modificación de objetivos: la razón de ello es que un cambio drástico en su línea de acción podría hacerle perder a un segmento importante de sus electores, terminando por golpear directamente sobre su capacidad representativa. Esta idea parece tener su origen en la formulación de Ionescu y

Madariaga (1977 [1968]: 100) respecto a que toda oposición termina por ser leal, sino al régimen, a sus electores, debido a que una política de continuo engaño y doblez sólo puede conducir a la desorientación de sus seguidores y a la pérdida de ese mínimo de atractivo que incluso un partido desleal puede adquirir. Sin embargo, no debe tomarse como indicador distintivo de las nuevas democracias que los partidos modifiquen sus estrategias a partir del comportamiento electoral. Es común observar en los regímenes democráticos institucionalizados que las organizaciones políticas que aspiran a ser gobierno y atrapar un mayor número de votantes tiendan hacia los planteamientos centristas y la moderación ideológica. Entre tanto, la radicalización y los posicionamientos extremistas parecen ser útiles a quienes pretenden impactar sobre grupos específicos y representativos (destacando no sólo las oposiciones o minorías parlamentarias con fuertes características étnicas, lingüísticas, religiosas o territoriales, sino las que se oponen, por ejemplo, a la integración de los inmigrantes o a la subordinación de políticas neo-liberales y de economía global), que no obstante su condición minoritaria tratarán de ser decisivas en la consideración de políticas y la formación de gobiernos. En suma: mientras en las nuevas democracias las oposiciones tienden a adaptarse a las condiciones inestables del electorado a fin de capturarlo, en las consolidadas el asentamiento de las preferencias ciudadanas provoca que la oposición política dirija sus recursos a mantener el apoyo de sus votantes y trate de marcar o mantener sus diferencias con quienes gobiernan. Lo anterior, debido a que una modificación brusca, o incluso, una tendencia a la moderación, podría significar en cualquier caso la huida de los ya obtenidos.

Si a las actividades de los opositores políticos en los regímenes autoritarios y los procesos de transición a la democracia (tratados ya en secciones precedentes), sumamos el análisis de la oposición en democracias nuevas y consolidadas –y dentro de éstas, las que alcanzan a ser diferenciadas en sistemas parlamentarios y (semi) presidenciales– se puede decir entonces que contamos ya con un marco general sobre su rol en cada uno de los estados y secuencias del régimen. Del mismo modo, a su papel en democracias consensuales y mayoritarias (donde el caso de España se abordará en el capítulo II de esta tesis), es posible detectar otras combinaciones, como la que David Apter (1962: 158 ss.) examinó sobre las oposiciones políticas en nuevas naciones y poliarquías recientes. Sostuvo que tres eran sus funciones principales: la representación de intereses, el suministro de información y la crítica constructiva. La primera función en la perspectiva de Apter que deben llevar a cabo las oposiciones políticas es la de representar y defender los *intereses* de aquellos ciudadanos descontentos con el partido mayoritario cuyas demandas no estimó. La responsabilidad

opositora se ubicaría justo ahí donde no hace de la lucha política un «conflicto de valores» y donde el desafío a los fundamentos sociales puede ser sólo conciliado a través de una lucha por el poder: «la tarea de una oposición es, entonces, expresar intereses como base para la perpetuación de los valores, en vez de oponerse a éstos». Tal proposición habría de convertirse en una máxima ampliamente compartida por lo estudiosos de la oposición política hasta nuestros días (Ahmed, 1997: 148; Schrire, 2001: 141). El profesor Dahl (1966 [ed.]: 388 –quien de hecho ya había hecho este señalamiento tiempo antes que Apter [Dahl, 1987 (1956): 132])– dilucidó en torno a que un sistema de bajo consenso ofrecía mayores libertades a los disidentes extremos, pero tendía a imponer otros costes como situaciones de impasse, violencia política, inestabilidad constitucional y destrucción de la democracia. Una década más tarde, Sartori (1980 [1976]: 40) abordaría este planteamiento de forma excepcional, al sostener que el consenso sobre los aspectos fundamentales brindaba las «autolimitaciones» que convertían al conflicto «en algo menos» que eso. La finalidad del autor fue fijar que cuando el conflicto giraba en torno a los aspectos fundamentales resultaba casi imposible establecer una «base para la democracia», y más aún, para la «comunidad política», ante lo cual dicho conflicto «–esto es, el verdadero conflicto– conducía a la guerra interna y al fraccionamiento como única solución».

Este presupuesto continúa siendo compartido por los estudiosos de la oposición política, como es el caso de Ahmed (1997: 109-10), que analizando el caso de los opositores parlamentarios en Bangladesh, llamó la atención sobre la necesidad de que el diálogo entre un gobierno responsable y una oposición leal sobre las instituciones fundamentales del sistema tendía a producir puntos de vista comunes en torno a las medidas a ser instrumentadas. Debe pues quedar entendido que algunos temas, por ejemplo, la forma de gobierno, las reglas básicas de la democracia, la unidad de un país o su relación con el exterior, se deben encontrar fuera de la disputa partidista, a efecto de que el consenso prevalezca y el interés del Estado se anteponga a los intereses de los partidos y los grupos parlamentarios. En resumen: si una oposición política orienta su desafío a los valores y los aspectos fundamentales del sistema, provocará, bien en una nueva nación o en una naciente democracia, un estado de conflicto irreconciliable, por lo cual se torna necesario que su enfrentamiento se encamine hacia cuestiones concretas y de políticas públicas –o en su caso, dichas demandas se posterguen hasta que el régimen se haya afianzado⁵⁸. El señalamiento de Apter en el sentido de que «la confusión de los valores políticos podría destruir las bases consensuales de la viabilidad de una nación», dan cuenta de esta primera tarea de los opositores políticos.

La segunda gran función que a decir de Apter debe cumplir la oposición política, pero en bastante medida vinculada con la anterior, es la de proporcionar al gobierno aquella información sobre las reacciones públicas de una política oficial, lo cual no significa que la oposición deba dedicarse a suministrar apoyos a quienes gobiernan para evitar errores y permanecer en el poder (situación sólo posible en las democracias *consociativas* o *consensuales* con sus costes derivados). Esto significa que los opositores deben hacer saber al gobierno cuáles son los «núcleos de controversia» y «desafección» social por una política implementada, permitiéndoles constituirse en voceros de los ciudadanos discordantes y agraviados. El propósito es que el gobierno no se aparte de las demandas de la opinión pública –«la oposición debe impedir que el gobierno mal gobierne» (Pasquino, 1998: 31)– y modifique aquellas decisiones que generan acentuados desacuerdos entre los ciudadanos. Esto favorecería la formulación de objetivos más realistas y evitaría aquellos tipos de ignorancia política que conducen a la coerción. Es en este sentido, agregó el autor, el ascenso o caída en el apoyo de una oposición puede verificar la efectividad de las políticas gubernamentales.

Finalmente, Apter indicó que la oposición tiene la responsabilidad de criticar al gobierno y situarse como una alternativa útil respecto de sus programas. Como ya se ha visto, esta es una clásica función de los opositores políticos que tiende a impactar en la *calidad* de las decisiones políticas, sin olvidar que la crítica recurrente sobre las acciones del gobierno se dirige más bien hacia los distintos públicos, con el propósito de que éstos sean conscientes de la debilidad programática de sus gobernantes y valoren la solidez de quienes hoy en la oposición aspiran a sucederlos. Adicionalmente, como fue reseñado en la sección sobre el control parlamentario, no sorprenda que el principal objetivo de los opositores sea apelar a la opinión ciudadana, si se conoce que, con independencia de su condición depositaria de la soberanía, ella decide y evalúa, entre el gran conglomerado de ofertas políticas, quiénes habrán de abandonar o permanecer en el gobierno o en su defecto en la oposición. A esto precisamente se había referido Kirchheimer (1988 [1957]: 109) cuando postuló que «la acción de las elites políticas no esta(ba) orientada sobre sus adversarios en el parlamento, sino sobre los grandes consumidores políticos –los grupos de interés– y sobre los pequeños consumidores políticos: los electores». Estas funciones ayudarán, por su adaptabilidad teórica, a entender y explicar parte del comportamiento de la oposición española. Nótese que en la medida que los opositores políticos están dispuestos a establecer consensos con el gobierno y el resto de las fuerzas sobre determinado proyecto o tipo de política, desarrollan la

función de aconsejar, sugerir o informar –*dar dirección al gobierno*. Es lógico que esta condición «*reactiva*» tenderá a multiplicarse cuando se trate del diseño y aplicación de leyes de Estado o constitucionales, que por su importancia trascienden a un partido político, a una o más legislaturas y requieren la participación de las principales fuerzas democráticas. Y será esa la constante lucha de la oposición en el proceso parlamentario⁵⁹.

¹ Sigo ampliamente a Dahl en este enunciado y diría que a la presencia de oposición como criterio «no siempre concluyente» de si un régimen es o no democrático, se debe agregar que de «sus recursos institucionales para hacer frente al gobierno, controlarlo y desafiarlo políticamente», puede encontrarse una «evidencia decisiva». Un par de años después, los profesores Ionescu y Madariaga (1977 [1968]: 23) coincidirían con este planteamiento señalando que «la presencia o ausencia de oposición política institucionalizada puede servir de criterio para clasificar a una sociedad como liberal o dictatorial, democrática o autoritaria, constitucional-pluralista o monolítica».

² Este punto será tratado en diversos apartados de la presente investigación, considerando que el sistema electoral ejerce una enorme influencia sobre el sistema de partidos. Por ahora permítaseme anotar que hacia la mitad de los setenta, S. E. Finer (1980 [1975]: 36) cuestionaba ya la falta de «responsabilidad» del sistema electoral británico, al provocar una «injusta discriminación en contra del Partido Liberal» que pese a obtener cerca de la quinta parte del voto nacional, recibía sólo 2% de los escaños parlamentarios. Contrariamente –sostuvo–, la gran concentración del voto nacionalista en Escocia e Irlanda del Norte garantizaba a este tipo de partidos un número de escaños más proporcional al porcentaje de la votación total que obtenían. Como se sabe, una situación similar viene ocurriendo en España desde la instauración de su democracia a finales de los setenta, con un sistema electoral proporcional cuyos «efectos mayoritarios» afecta a partidos como Izquierda Unida y tiende a favorecer a los dos grandes partidos, así como a los nacionalistas o regionales.

³ Para un enfoque general y aproximativo sobre el estudio de los partidos políticos revítese José Ramón Montero y Richard Gunther (2002): «Introduction: Reviewing and reassessing parties», en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political parties. Old Concepts and new challenges*, Oxford: OUP, 1-35; Susan C. Stokes (1999); Daniel Caramani y Simon Hug (1998): «The literature on European parties and party systems since 1945: A quantitative analysis», *European Journal of Political Research*, (33): 4, Leiden: KAP, 497-524; Daniel Caramani y Simon Hug (1998): *Parties and party systems: a bibliographic guide to the literature on parties and party systems in Europe since 1945* (CD-rom), London: Sage Publications; Kenneth Janda (1993); Gerald M. Pomper (1992): «Concepts of political parties», *Journal of Theoretical Politics*, (4): 2, Bristol: Sage, 143-59; Haans Daalder (1983): «The comparative study of European parties and party systems: an overview», en Haans Daalder and Peter Mair (eds.) *Western European Party Systems*, Bervelly Hills: Sage, 1-27. Dos compilaciones sobresalientes sobre la producción científica en materia de partidos puede ser revisada en los tomos editados por Steven B. Wolinetz (1998): *Political parties/Party systems*, de la colección «The International Library of Politics and Comparative Government», Aldershot: Ashgate Dartmouth. Otra propuesta sobre los diferentes temas de investigación partidista, así como su bibliografía correspondiente en Richard S. Katz y Peter Mair, «Introduction», en Katz y Mair ([ed.] 1992: 1-20), *Party organizations: a data handbook on party organizations in western democracies 1960-1990*, London: Sage.

⁴ Destacan en esta materia Maurice Duverger (1957 [1951]): «Introducción: el origen de los partidos políticos», en *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 15-29; Joseph Lapalombara y Myron Weiner (1966): «The origin and development of political parties», en J. Lapalombara y M. Weiner (eds.), *Political parties and political development*, Princeton, PUP, 3-42; Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (1967): «Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction», en Lipset y Rokkan (eds.), *Party systems and voter alignments*, New Cork: Free Press; John H. Aldrich (1995); Wolfgang C Müller (2000): «Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work», *European Journal of Political Research*, (37): 3, may, Leiden: Kluwer, 309-333.

⁵ Consúltese, por ejemplo, Giovanni Sartori (1966): «European political parties: the case of polarized pluralism», en J. Lapalombara y M. Weiner (eds.)...ob. cit., 137-76; Jean Blondel (1990 [1968]): «Types of party system», en Peter Mair (ed.), *The West European party system*, Oxford: Oxford University Press, 302-310, publicado originalmente como «Party systems and patterns of government in western democracies», *Canadian Journal of Political Science*, (1): 2, 1968, Ontario: CPSA & WLUP, 180-203; Sartori (1980 [1976]: 151 ss.); Haans Daalder and Peter Mair (eds.) (1983): *Western European Party Systems*, ob. cit.; Stefano Bartolini (1996

[1986]): «Partidos y sistemas de partidos», en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Universidad Textos, 217-64; Gordon Smith (1989): «A system perspective on party system change», *Journal of Theoretical Politics*, (1): 3, Bristol: Sage, 349-63; Hans Daalder (1990): «The reach of the party system», en Peter Mair (ed.), *The West...ob. cit.*, 78-90; Peter Mair (1997): *Party system change. Approaches and interpretations*, Oxford: Clarendon Press; Paul Pennings (1998): «The triad of party system change: votes, office and policy», en Paul Pennings y Jean-Erik Lane (eds.), *Comparing party system change*, Londres: Routledge; Mark Donovan y David Broughton (1999): «Party system change in western Europe: positively political», en D. Broughton y M. Donovan (eds.), *Changing party systems in western Europe*, London: Pinter, 255-74.

⁶ Entre otros, Donald E. Stokes (1966): «Spatial models of party competition», en Angus Campbell *et al.*, *Elections and the political order*, New York: Wiley, 161-79; David B. Robertson (1976): *A theory of party competition*, London: John Wiley & Sons; Sartori (1980 [1976]: 376 y ss); Kaare Strøm (1989): «Inter-party competition in advanced democracies», *Journal of Theoretical Politics*, (1): 3, Bristol: Sage, 277-300; Kaare Strøm (1990): «A behavioral theory of competitive political parties», *American Journal of Political Science*, (34): 2, Austin: UTP, 565-98; Stefano Bartolini y Peter Mair (1990): *Identity, competition and electoral availability*, Cambridge: CUP; Hans-Dieter Klingemann, Richard Hoffebert, Ian Budge *et al.*, (1994): «A revised view of party competition», en Klingemann *et al.*, *Parties, policies and democracy*, Boulder: Westview Press, 20-35; S. Bartolini (1999); S. Bartolini (2000): «Collusion, competition and democracy Part II», *Journal of Theoretical Politics*, (12): 1, Bristol: Sage, 33-65; Stefano Bartolini (2002): «Electoral and party competition: analytical dimensions and empirical problems», en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political parties...ob. cit.*, 84-110.

⁷ Una aproximación en Douglas W. Rae (1971): *The political consequences of electoral laws*, New Haven: YUP; William H. Riker (1986): «Duverger's law revisited», en Bernard Grofman y Arendt Lijphart (eds.), *Electoral laws and their political consequences*, New York: Agathon Press; Arend Lijphart (1990): «The political consequences of electoral laws 1945-85», *American Political Science Review*, (84): 2, June, Washington, DC: APSA, 481-96; Sartori (1999a [1994]: 15-93); Arend Lijphart (1994): *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford: OUP; Octavio Amorin Neto y Gary W. Cox (1997): «Electoral institutions, cleavage structures and the number parties», *American Journal of Political Science*, (41): 1, January, Madison: UWP, 149-74; Gary W. Cox (1997): *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*, Cambridge: CUP; Gary W. Cox (1999): «Electoral rules and the calculus of mobilization», *Legislative Studies Quarterly*, (24): 3, August, 387-419.

⁸ Francis G. Castles y Rudolf Wildenmann (eds.) (1986): *Visions and realities of party government*, Berlin: De Gruyter; Richard Katz (ed.) (1987): *Party government: European and American experiences*, Berlin: De Gruyter; Michael Laver y Norman Schofield (1990): *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*, Oxford: OUP; Ian Budge y Hans Keman (1990): *Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states*, Oxford: OUP; Jean Blondel y Mauricio Cotta (eds.) (1996): *Party and government: an inquiry into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies*, London: Macmillan; Wolfgang C. Müller y Kaare Strøm (1999): *Policy, office, or voter? How political parties in western Europe make hard decisions*, Cambridge, CUP; J. Blondel y M. Cotta (eds.) (2000): *The nature of party government: a comparative European perspective*, London: Palgrave; Jean Blondel (2002): «Party government, patronage, and party decline in western Europe», en R. Gunther *et al.*, *Political parties...ob. cit.*, 233-56.

⁹ Joseph Schelesinger (1984): «On the theory of party organization», *Journal of Politics*, (46): 2, May, Austin: UTP, 369-400; Cornelius Cotter *et al.*, (1984): *Party organizations in American politics*, New York: Praeger; Angelo Panebianco (1990 [1982]): *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid: Alianza; Steven B. Wolinetz (1991): «Party system change: the match-all thesis revisited», *West European Politics*, (14): 1, January, London: Frank Cass, 113-128; Richard Katz y Peter Mair (eds.) (1992): *Party organizations: a data handbook on party organizations in western democracies, 1960-1990*, Newbury Park: Sage; Shaun Bowler y David Farrell (eds.) (1992): *Electoral strategies and political marketing*, Houndmills: Macmillan; Richard S. Katz y Peter Mair (eds.) (1994): *How parties organize*, London: Sage; Richard S. Katz y Peter Mair (1995): «Changing models of party organization and party democracy: the cartel party», *Party Politics*, (1): 1, January, London: Sage, 1-28; Klaus von Beyme (1996): «Party leadership and change in party systems: towards a postmodern party state?», *Government and Opposition*, (31): 2, London: G & O., 135-59; R. Koole (1996): «Cadre, catch-all or cartel? A comment on the notion of the cartel party», *Party Politics*, (2): 4, October, 507-34; Susan Scarrow (1996): *Parties and their members. Organizing for victory in Britain and Germany*, Oxford: OUP; Thomas A. Koelble (1996): «Economic theories of organization and the politics of institutional design in political parties», *Party Politics*, (2): 2, April, 251-63; Alexander C. Tan (1997): «Party change and party membership decline: an exploratory analysis», *Party Politics*, (3): 3, July, 363-77; Richard Hofferbert (ed.) (1998): *Parties and democracy: party structure and party performance in old and new*

democracies, Oxford: Blackwell; Shaun y Richard Katz (1998): *Party cohesion, party discipline and the organization of parliaments*, Columbus: Ohio State University Press; Ingrid van Biezen (2000): «On the internal balance of party power: party organizations in new democracies», *Party Politics*, (6), 395-417; Russell J. Dalton y Martin P. Wattenberg (eds.) (2000): *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford: OUP; Richard S. Katz (2001).

¹⁰ Por ejemplo, Gianfranco Pasquino (1980): *Crisis dei partiti e governabilità*, Bologna: il Mulino; Richard Rose y Thomas T. Mackie (1988): «Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations», en Kay Lawson y Peter H. Merkl (eds.), *When parties fail. Emerging alternative organizations*, Princeton: PUP; H. D. Clarke y M. C. Stewart (1998): «The decline of parties in the minds of citizens», *Annual Review of Political Science*, (1), 357-78; Hans Daalder (2002): «Parties, denied, dismissed, or redundant? A Critique», en R. Gunther, J. R. Montero y J. J. Linz, *Political parties...* ob. cit., 39-57; Herman Schmitt y Sören Holmberg, «Political parties in decline?», en Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (1995) (eds.), *Citizens and the State*, Oxford: OUP; Nathan Yanai (1999): «Why do political parties survive? An analytical discussion», *Party Politics*, (5), 5-17; Juan J. Linz (2002): «Parties in contemporary democracies: problems and paradoxes», en R. Gunther *et al.*, *Political parties...* ob. cit., 291-317.

¹¹ España ha dedicado también una nutrida atención al estudio de los partidos políticos, sobre todo a raíz de las primeras elecciones legislativas de 1977. Una excelente referencia sobre la literatura desarrollada hasta principios de los noventa, puede ser consultada en Andrés De Blas (1992: 560-3).

¹² Aunque Kelsen, desde 1929, había afirmado que «Sólo la ilusión y la hipocresía pueden creer que la democracia es posible sin partidos políticos» (citado por Sartori [1999 (1990): 43]).

¹³ En el Derecho Político español, esta idea ya había sido formulada por Ferrando (1980: 250) pero dirigida no tanto a una falta de reconocimiento jurídico, sino a la necesidad de evitar sus extralimitaciones políticas, producidas por el crecimiento que en algunas democracias estaba presentando el fenómeno *partidocrático* («y la gangrena de la estabilidad ministerial»). El autor urgió al diseño de un «estatuto de los partidos», y a una pronta regulación de los mismos, «tanto en orden a su constitución como a su funcionamiento». Por otra parte, cabe señalar que el artículo 6 de la Constitución Española de 1978 reconoce explícitamente a los partidos políticos como manifestaciones del pluralismo político y la voluntad popular, así como instrumentos de participación política. Se les admite su ejercicio libre pero se les exige que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos. Un estudio, aunque no muy reciente, sobre el reconocimiento de los partidos políticos en las constituciones de Italia, la ex República Federal Alemana, Gran Bretaña, Francia y Bélgica se localiza precisamente en Giulj (1981: 482-4).

¹⁴ La observación de Esteban (1968: 96-7) resulta de interés para ejemplificar cómo los partidos pueden llegar a ser más poderosos que el parlamento y otras instituciones. Postuló el caso de la República Italiana durante la posguerra y la primera mitad de los sesenta, periodo en el cual ninguno de sus 22 gobiernos fue derribado por el parlamento, siendo por el contrario la mayoría de las «disensiones en el seno de los partidos» la causa de sus caídas. En una posición similar, Presno (1999: 96) abordó también el ejemplo de la caída de los gobiernos italianos para demostrar que el núcleo efectivo del poder de control se había trasladado del parlamento a los partidos. Valga decir que De Esteban (1968) añadió a esta formulación los casos de Bélgica y la IV República Francesa.

¹⁵ La referencia lógica son los muchos partidos de corte comunista, y dentro de éstos los radicales, así como los de extrema derecha (los neofascistas y algunos monárquicos) que predominaron en la Europa occidental. Como se ha dicho, el caso del PCI ha generado una amplia discusión sobre su carácter antisistema, con la que no coincide un sector de los académicos que ha registrado los múltiples apoyos ofrecidos por este partido al régimen democrático italiano. Con independencia de las formaciones de extrema izquierda o derecha, este fenómeno también se ajusta a los partidos secesionistas, un fenómeno del cual los profesores Ionescu y Madariaga (1968: 101) observaban con especial familiaridad en la Inglaterra del periodo postbélico: «Los partidos regionales desafían la unidad territorial del Estado nacional y la jurisdicción de su Parlamento, por cuanto persiguen la independencia, o al menos la devolución de ciertas funciones del gobierno central a asambleas representativas locales».

¹⁶ Según Alonso-Castrillo (1996: 415), una encuesta publicada por *El País* en septiembre de 1980 reveló que mientras UCD pasaba del 34 al 27,6 por 100 en el grado de aceptación pública, el PSOE había subido del 30,5 al 34,1 por 100; algo similar manifestaban los sondeos realizados por Gallup en enero de 1981, cuyos resultados arrojaban que, en caso de elecciones anticipadas, Adolfo Suárez obtendría 26 por 100 frente a Felipe González con posibilidades de conseguir 43 por 100 de los sufragios; véase también Huneeus (1985: 296, con las encuestas de *Cambio 16*); Preston (1986: 235), Powell (2001: 288n) y los datos recogidos por Gillespie (1988:

372-3 y nn.). Interesante resulta también la información aportada por Maravall (1996a: 470) según el cual, en un informe que presentó el CIS al gobierno de la UCD, se señalaba que el cambio más brusco de los barómetros de opinión pública se había apreciado en abril de 1980, coincidiendo justo con el voto de censura, fenómeno que también se presentaba con relación al liderazgo de Felipe González, que para esas fechas era la figura política mejor posicionada. Con todo, puede que desde principios de 1981 el PSOE vislumbrara la mayoría absoluta, pero que no esperara obtenerla con 48,1 por 100 del total de votos, ni 57,7 del total de escaños en el Congreso de los Diputados (los porcentajes de votos y asientos fueron recogidos de Linz, Gangas y Jerez, 2000: 438).

¹⁷ Cuando Caciagli introdujo el término de elecciones «cataclísmicas o excepcionales», clasificó a las elecciones generales españolas de 1982 como un caso único, que presentaba la combinación de las siguientes características: (1) el triunfo de un partido de oposición con mayoría absoluta, (2) la derrota y colapso de un partido gobernante cuyo porcentaje de voto cayó casi 30 por ciento respecto a la elección precedente; (3) el crecimiento significativo de un partido de derechas, en el lado opuesto del espectro político del ganador de la elección, y (4) el fuerte revés sufrido por un partido con amplio historial político (los comunistas), tanto entre el electorado como en número de asientos. El concepto fue pensado como contrario al de «elecciones críticas» de V. O. Key Jr, (1955): «A theory of critical elections», *The Journal of Politics*, (17): 1, febrero, 3-18, referente «a un tipo de elección en el que ocurre un amplio y durable realineamiento electoral entre partidos, aunque las técnicas empleadas no arrojen información de las consecuencias acerca de los mecanismos para la permanencia de un nuevo alineamiento, una vez formado». Con el tiempo, se observaría que las elecciones generales españolas de 1982 fueron, de hecho, «elecciones críticas» en los términos de Key Jr., y no «excepcionales» a la Caciagli; véase, por ejemplo, Cari (2000: 212).

¹⁸ Es más, se dice que después de los comicios de 1982 Coalición Popular llegó a ocupar todo el espacio de la derecha incluyendo el extremo, por lo que su única posibilidad de expansión se situaba hacia el centro (Santamaría, 1984: 12). Dicha expansión habría de ejercitarse paulatinamente en legislaturas posteriores, estrategia que rindió sus frutos en las elecciones de 1996 y su éxito en las siguientes.

¹⁹ J. R. Montero (1986: 355-6; 1987: 17) «relativiza» esta apreciación y considera que para el caso de AP-PDP debe hablarse de «sub-triunfo», tras argumentar que entre 16 y 27 por 100 de los votantes de la UCD (colapsada en 1982 y cuyo electorado pretendía captar) prefirieron otorgar su voto al PSOE; que comparado con los resultados alcanzados por la UCD en 1979, AP-PDP obtuvo 800 mil votos menos; que hacia 1982 aunque la derecha era el segundo «modelo de sociedad» más votado del país, le separaban poco más de 20 puntos porcentuales respecto del partido en el gobierno y un número similar de escaños parlamentarios, al tiempo que no logró ocupar todo el espacio partidista de centro-derecha y derecha como había sido su propósito. En otro trabajo (Montero, 1988: 30), habría incluso de sostener «que los objetivos de CP fueron pulverizados en todas las consultas a las que acudió entre 1982 y 1986 (para esta última hablaría ya no de *subtriunfo*, sino de *estanflación*)». Resulta interesante también la apreciación de Blanco Valdés (2000: 52) en cuanto a que «la excepcionalidad de la victoria socialista del 82, producida de forma paralela al hundimiento del partido del Gobierno, [...] limitó durante años la competitividad del sistema político español de una forma que en ningún país de Europa tenía parangón», al tiempo que situó a la oposición en una «correlativa posición de debilidad, también equiparable en términos de política europea comparada».

²⁰ R. Cotarelo afirmó que la mayoría absoluta de los populares no se esperaba del todo, ni siquiera con plena certidumbre por las encuestas y sondeos de opinión: «Ni una predijo la mayoría absoluta del PP ni el descalabro del PSOE, aunque sí, con bastante proximidad, la caída de IU. Todas erraron entre 7 y 5 puntos porcentuales». El autor comparte y promueve que los resultados de las elecciones del 12 de marzo de 2000 fueron un hecho «inesperado», incluso que «conmocionaron» al sistema político español». En la misma línea Roller (2001: 213) y Chari (2000: 211). Estas apreciaciones permiten expresar que el objetivo inicialmente planteado por el PP fue superado de cara a esos comicios.

²¹ Los socialistas no aceptaron formar gobierno minoritario o de coalición con IU. Méndez Lago (2000: 84) lo explicó de la siguiente manera: «El PSOE perdió la mayoría absoluta de escaños, por lo que buscó llegar a acuerdos con otras fuerzas políticas. Aunque había sectores del PSOE que se mostraban favorables a llegar a acuerdos con Izquierda Unida, había varios aspectos en el programa de esta coalición que resultaban inaceptables para Felipe González, como su rechazo a la política económica desarrollada por los socialistas, o sus dudas en cuanto al Tratado de Maastricht. Tras una ronda de negociaciones, el PSOE llegó a un acuerdo para gobernar con el apoyo de los nacionalistas catalanes (CiU). Esto no satisfizo a un sector del PSOE que vio en este acuerdo la confirmación definitiva del giro a la derecha del partido». Cobra fuerza pues la hipótesis de que los socialistas y los catalanes pudieron llegar a un acuerdo debido a que, independientemente de su perspectiva de nación, poseían preferencias políticas similares, una distancia mínima y en cierto modo conectada. Para Aguilera (2001: 11) este hecho estaría más relacionado a la disposición de los partidos parlamentarios españoles

–con excepción de IU– de formar a partir de 1993 y 1996 una «política coalicional muy flexible y abierta a las más diversas concreciones».

²² Resulta muy atractiva la percepción de este autor que desde 1992 discutía ya sobre el futuro y evolución que podían adquirir las fuerzas políticas nacionalistas catalanas y vascas. Llamó la atención sobre la estrategia que podían adoptar CiU y PNV de hipotéticos socios del gobierno español a auténticos partidos antisistema.

²³ Cuando el PSOE requirió el apoyo de los nacionalistas catalanes para construir su mayoría parlamentaria, los socialistas habían ya sentado las bases de la modernización económica española, situándola, sólida e irreversiblemente, hacia el exterior. El PSOE había dado muestras de su pragmatismo político, su actitud progresista y de una clara tendencia centrista y moderada, elementos que resultaron decisivos para construir una mayoría con el apoyo y el compromiso de Convergencia i Unió. Sin embargo, la «mayoría disfrazada» no termina de explicarse sin la oportunidad que los catalanes percibieron en la debilidad parlamentaria de los socialistas, a propósito de incrementar y fortalecer los programas de descentralización, así como la capacidad de autogobierno de su Comunidad Autónoma. A reserva del amplio tratado formulado por Strom (1990) sobre los incentivos que conducen a los partidos a no aceptar integrarse en gobiernos de coalición, sino apoyando a gobiernos minoritarios, Aguilera de Prat (2001: 11 y 13 ss.) ofreció las razones –el cálculo estratégico– por las que los nacionalistas catalanes rehusaron la invitación de González a incorporarse directamente en su gabinete –el presidente González prefería un gobierno de coalición–, destacando la preservación de un mayor espacio de maniobra (tal como recoge la teoría) y la separación de la política catalana de la española (empírica). Por un lado, dice el autor, a CiU le convenía el pacto para no perder credibilidad como fuerza política con presencia significativa y condicionante en el conjunto de España, y de otro, el compromiso no podía ir más allá de los apoyos parlamentarios para no perder los apoyos internos.

²⁴ Se entiende que la espera de dicho gobierno en minoría sea con cualquiera de los dos partidos mayoritarios del ámbito nacional. Por otro lado, y aunque improbable, supongamos que CiU se hubiera visto forzado a aceptar la exigencia de Esquerra Republicana de Catalunya y de su líder Josep Lluís Carod Rovira en cuanto a que su apoyo para formar gobierno significase, como los republicanos condicionaban, la incompatibilidad de pactar con el PP en Madrid (*El País*, 20 de noviembre de 2003). Añádase a este escenario que en marzo de 2004 el PP ganara las elecciones por una minoría de escaños. Las probabilidades con CiU serían nulas dada la incompatibilidad, al igual que con el Grupo Vasco, con cuyo partido el PP ha mantenido relaciones hostiles sobre todo desde la firma del Pacto de Lizarra. Si bien al candidato ganador y al Grupo Popular podría facilitársele la negociación con las otras formaciones minoritarias dada su dispersión (Strom, 1990), es posible que no reúna los escaños suficientes para gobernar (salvo que lo consiga con Coalición Canaria), a lo que se debe añadir que dentro del Grupo Mixto existen formaciones tanto republicanas como de izquierda que muy probablemente no aceptarían apoyar al PP (allí se encuentran actualmente representados el Bloque Nacionalista Gallego, Partido Andalucista, Chunta Aragonesista, Eusko Alkartasuna y la propia Ezquierda con un diputado). En este sentido, las condiciones para formar gobierno girarían a favor del segundo partido más votado, en este caso, creamos que puede ser el PSOE. En el entendido de que este partido ganara el voto de investidura, CiU seguiría teniendo un peso significativo a efecto de equilibrar la posible fuerza de IU. Asimismo, en esta ocasión, el parlamento se constituiría en la arena decisiva de la confrontación política entre gobierno y opositores (véase Dahl, 1966).

²⁵ Consúltense las referencias bibliográficas aportadas por Esteban (1968: 76nn.) sobre los estudios del Parlamento hasta finales de los sesenta en Italia, Alemania, Francia y Bélgica. Otra propuesta más actualizada puede ser consultada en Alicia Martín González y África García De la Oliva (1990): «Fuentes bibliográficas para el estudio del parlamento», *Revista de las Cortes Generales*, 20, Madrid: Servicio General de Publicaciones, 293-318. Para el caso concreto de España, revísese la *web* del Congreso de los Diputados [www.congreso.es] «Información práctica-Bibliografía sobre el parlamento».

²⁶ Como hemos visto, los partidos logran también subsistir en regímenes no democráticos, al menos bajo tres circunstancias detectadas: 1) como partido único, 2) con escasas posibilidades de acceder al gobierno o 3) en la clandestinidad.

²⁷ Polsby (1975: 298) determinó que para los «regímenes cerrados» el propósito de una legislatura era esencialmente «cosmético», aunque podía también ser una «agencia de cooptación» extensiva a tantos grupos significantes de la sociedad para que estén allí representados. Para Przeworski *et. al.*, (2000: 32) la presencia de legislativos en las denominadas «dictaduras institucionalizadas» supone la existencia de normas que rigen las relaciones entre los diferentes órganos de gobierno (al menos entre el Ejecutivo y la Legislatura), que la autoridad es ejercitada a través de aquellas, que el pueblo puede conocerlas, que al menos en ciertos momentos los dictadores intentan hacerlas cumplir y que éstas son universales.

²⁸ Lo que se quiere hacer notar es que estos regímenes cuentan con un jefe del Ejecutivo y pueden tener partidos únicos, pero no legislaturas.

²⁹ Durante el proceso de transición a la democracia en España, la idea de que en el parlamento se pueden solventar los graves conflictos que atraviesa un país, o que es un «elemento sintetizador de conflictos y choques entre partidos», fue un tema recurrentemente expresado por miembros de las distintas formaciones partidistas. Véase Del Águila y Montoro, 1984: 183).

³⁰ Sin pretender entrar en el debate sobre los factores o circunstancias que presuponen si una democracia está o no consolidada, interesa destacar que bajo esta etapa del proceso democrático se ha producido al menos una rotación en el poder por un partido o una coalición. Revítese la propuesta de Huntington (1994: 239), su prueba de «dos recambios» o «doble alternancia» y la correspondiente crítica de Lijphart (2000: 17).

³¹ También puede ser tomado en cuenta el tiempo y el momento que le lleva al parlamento adquirir el liderazgo en las decisiones políticas. Liebert (1990: 4) observó que si bien en Italia y España sus parlamentos ocuparon la escena desde el principio de la transición, Grecia y Portugal ganaron terreno de un modo tardío, mientras que en Turquía y Argentina su relevancia comenzó una vez que se instauró la democracia.

³² Véase, entre otros, Cotta (1996 [1986]: 298-9).

³³ Basado en De Vergottini, Presno (1999: 94-5) apuntó que el control parlamentario se había convertido tanto en un mecanismo de defensa, parlamentaria y política de un determinado *indirizzo politico*, como en instrumento destinado a preparar la formación de un *indirizzo* diferente, expresión de una nueva mayoría.

³⁴ Durante el periodo de la dictadura de Franco, el constitucionalista español, Jorge de Esteban (1968: 86 ss.) precisó cuáles eran los factores que explicaban el declive de los parlamentos en las sociedades industriales democratizadas: a) *la entrada de las masas en la vida política*, destacando los marxistas-leninistas y el fascismo entre los movimientos que arrebataron al parlamento el carácter tradicional de centro de decisión; b) *la guerra produce la intervención creciente del Estado*, lo cual significa que ante la necesidad de actuar como «órgano unitario», los gobiernos comenzaron a legislar mediante «decretos ley», desplazando al parlamento de su nota característica: la «elaboración de las leyes»; c) *complejidad del mundo moderno*, lo que implicó la introducción de personal técnico en el Ejecutivo y en los legislativos: «esta tecnificación de las decisiones, complicada por [...] nuevas técnicas de la política económica, como la planificación, agravó la baja del Parlamento, no siendo atajada tampoco una de las deficiencias de los parlamentos: la falta de información de los mismos», y d) *la nueva representatividad*, situación que supuso que las diferentes fuerzas de trabajo tuvieran influencia real en la elaboración de los planes económicos, con lo cual ya no sería el parlamento el lugar deseado, sino los centros de decisión de esa política económica.

³⁵ Sobre el caso italiano, resultan más ilustrativos los datos aportados por Di Palma (1977: 44 ss.; *Tabla 1*), donde integra los conteos de ambas cámaras –Diputados y Senado– para las primeras cuatro legislaturas de la posguerra (1948-1968). Las leyes promovidas por el gobierno constituyeron en promedio más del 84 por 100 de las aprobadas durante todo ese periodo. Con relación a Inglaterra, consúltese Rose (1989: 113), cuyo estudio arrojó que de 1945 a 1987 se aprobaron 97 por 100 de las iniciativas introducidas por el gobierno (tabla IV).

³⁶ Para el caso español destaca, entre otros, la «toma en consideración», una fase que deben superar las proposiciones de ley y que se considera un instrumento para cercenar la capacidad de iniciativa de los grupos que no forman parte de la mayoría (Subirats, 1986: 323; López Garrido y Subirats, 1990: 41). Por el contrario, Capo (1990: 94) ha llamado la atención en el sentido de que el gobierno en común acuerdo con su grupo parlamentario decide «presentar proposiciones y no proyectos (porque) puede resultar un procedimiento para evitar las enmiendas de totalidad de los proyectos gubernativos».

³⁷ Los datos de Joan Marcet (1991: 10-2) están basados en el análisis de la III Legislatura (1986-1989), en la que 122 de 140 leyes tramitadas y aprobadas por las Cortes, es decir, 88 por 100, correspondieron a proyectos del gobierno, mientras que de las 122 proposiciones de ley debatidas, sólo 18 de ellas (15 por 100) fueron tomadas en consideración y posteriormente aprobadas. De éstas, a su vez, tres correspondieron a iniciativas de parlamentos autónomos y quince fueron impulsadas por los diversos grupos parlamentarios, casi la mitad de las cuales fueron impulsadas total o parcialmente por el partido gobernante. López Garrido y Subirats (1990: 40-1) hicieron lo propio con relación a la I y II legislaturas, concluyendo que 72,12 por 100 de los proyectos de ley introducidos fueron aprobados en la I y 91,5 por 100 en la II, mientras que de las proposiciones de ley se aprobaron 18,75 en la I y 15,75 por 100 en la siguiente.

³⁸ López Garrido y Subirats (1990: 47) suscribieron que una prueba del papel limitado que ha venido jugando el grupo parlamentario socialista en el proceso de elaboración legislativa, se encontraba en su falta de maniobrabilidad para aceptar enmiendas en plena discusión parlamentaria sin contrastar antes sus posiciones con las del ministerio responsable del texto legislativo en discusión, así como en el aumento insólito de la presencia directa de ministros y otros altos cargos en sesiones especiales y comparecencias ante comisiones parlamentarias.

³⁹ En los sistemas presidenciales esta posibilidad suele ocurrir cuando el partido del presidente no tiene mayoría en el Congreso y el gobierno se ve orillado a negociar sus políticas con la oposición; en los sistemas parlamentarios puede ocurrir al menos bajo tres eventualidades según el tipo de mayoría que se construye para respaldar al gobierno: 1) si es un gabinete en el que un único partido alcanza un *porcentaje absoluto* de los escaños, el gobierno podrá prescindir del apoyo de la oposición y aprobar en solitario sus iniciativas.; 2) la otra vía, los gobiernos de coalición y sus consiguientes derivaciones, tienen la característica de estar constituidos por dos o más partidos que controlan una mayoría de los escaños y comparten el gobierno, de modo que acuerdan entre sí, sin incluir al principal partido opositor y otras minorías parlamentarias, el rumbo y la aprobación de las políticas y los programas públicos; finalmente, 3) los «gabinetes de minoría típica» se caracterizan por un partido en el gobierno que controla poco menos de la mitad de los asientos en el parlamento y requiere el apoyo legislativo para cada tema; una derivación de éstos podrían ser los «gabinetes de mayoría disfrazada –*majority governments in disguise*–», que se distinguen por recibir un compromiso de apoyo sólido de uno o más partidos para la formación de gobierno, pero que decidieron no ocupar ninguna de las carteras ministeriales. Con respecto al punto 3, interesa decir que el principal partido de la oposición o las minorías parlamentarias tendrán un rol mucho más protagonista que bajo otras circunstancias. Los dos conceptos en Kaare Strøm (1997: 54 y 56).

⁴⁰ La cita textual es la siguiente: «el control por naturaleza es responsabilidad de la mayoría parlamentaria, por cuanto en un sistema democrático y por medio de una votación, sólo la mayoría es capaz de alcanzar una propia decisión». El autor basa sus postulados en las aportaciones de W. Steffani.

⁴¹ Con un enfoque similar se identifican Linz y Stepan (1996a: 19): «Un Estado de leyes es particularmente crucial para la consolidación de la democracia. Es la más importante sujeción continua del gobierno electo y la administración estatal a una cadena de leyes, tribunales, agencias de revisión y control semiautónomas y normas de la sociedad civil, que no sólo impiden las tendencias ilegales del Estado sino que también lo sitúan en una red de mecanismos interconectados que requieren transparencia y *accountability*». De Guillermo O'Donnell se puede también consultar su *Horizontal Accountability and new polyarchies*, Working Paper 253/1998, april, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame.

⁴² El señalamiento de Amato (1968: 3-27) va en esta línea: «el poder de remoción envuelve un papel en cierto sentido doble: por un lado, se configura como garantía de la inspección, la cual obliga al gobierno en cuanto éste puede ser removido; por otro lado, es el mismo ejercicio el momento central del control parlamentario, y de este modo ello viene a constituirse en la misma calidad de la inspección, la que se expresa todavía con mayor fuerza». En otra parte señala: «Se puede decir que responsabilidad política del gobierno y control político del parlamento son las dos fases de una misma medalla; y que la medalla nace de la fusión de sólo dos componentes: los poderes de inspección y el poder de votar la confianza, ambas, competencias del parlamento».

⁴³ Una presentación de las diversas líneas doctrinales del control parlamentario puede ser consultada en García Fernández (1994: 35 ss.); Aguiar De Luque (1997: 74-7) y Guerrero Salom (2000: 70 ss.).

⁴⁴ Valga decir que al separar control parlamentario de responsabilidad política (con independencia de interpretar correctamente el espíritu del constituyente español), los profesores Montero y García Morillo contribuyen también al contrargumento del declive de los legislativos en los sistemas parlamentarios. La lógica es que estos órganos se sitúan más en su propósito de inspección que de derrocamiento de gobiernos. La cita que rescata más acerbadamente esta idea es la siguiente: «las afirmaciones sobre el declive, la debilidad o la inexistencia en la actualidad del control parlamentario no se basan en criterios derivados del ejercicio de las actividades del control, sino en el del corto número de mociones de censura aprobadas por los parlamentos nacionales contra sus respectivos gobiernos [...] la significación decreciente de las mociones de censura, que es objetivamente cierta, ha sido determinada por un dato de naturaleza diferente a la del control parlamentario y en cualquier caso decisivo para la configuración del parlamentarismo contemporáneo: las estrechas relaciones existentes entre el gobierno y el partido o coalición de partidos que ostentan la mayoría parlamentaria; unas relaciones que, como no podía por menos de ocurrir, dificultan extraordinariamente la aprobación de mociones de censura por esa misma mayoría parlamentaria -y, en consecuencia, por el parlamento- contra el gobierno» (Montero y García Morillo, 1984: 31). Tómese en cuenta, por lo que corresponde al parlamentarismo español, que la configuración

de su moción de censura está basada en el modelo de la Ley Fundamental de Bonn, donde el parlamento sólo puede manifestar su voto de no confianza al titular del gobierno en la medida que elija por la mayoría de sus miembros a un sucesor: esto es lo que se denomina «parlamentarismo racionalizado» que en esencia se caracteriza por su «moción de censura constructiva», en el caso de que se establezca.

⁴⁵ Sobre la regulación de las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación en algunos reglamentos europeos, véase Colomer (1995: 294 ss.). Para el caso español, un buen análisis de estos instrumentos parlamentarios, incluido el control parlamentario sobre los decretos-ley, en Montero y García Morillo (1984: 59, 67-97), así como en Bastida (1997: 102-4).

⁴⁶ Por ejemplo, Sánchez Navarro (1997: 224) entiende la moción de censura como uno de los procedimientos del control, «no sólo porque puede determinar la caída del gobierno», sino también porque «provoca un debate político de la máxima intensidad no sólo antes las cámaras sino ante la opinión pública».

⁴⁷ Entre los instrumentos de control tipificados por García Fernández (1994: 57 ss.) destacan, para el caso español: 1. *Instrumentos en los que la decisión parlamentaria tiene efectos materiales inmediatos*: a) aprobación de proyectos ley elaborados por el gobierno; b) convalidación de decretos-leyes; c) autorización para convocar referéndum; d) autorización de prórroga del estado de alarma, autorización para declarar estado de excepción y declaración de estado de sitio a propuesta del gobierno; e) autorización para la prestación de consentimiento del Estado en tratados y convenios de especial relevancia; f) acusación a miembros del gobierno; 2. *Instrumentos que comportan un efecto valorativo inmediato sobre la acción del gobierno, pero sin efectos materiales*: a) aprobación de proposiciones no de ley, resoluciones, interpelaciones y mociones; b) aprobación de la cuenta general del Estado y otras actuaciones conectadas con el Tribunal de Cuentas; c) control de la legislación delegada; d) comisiones de investigación; 3. *Instrumentos que proporcionan información para una ulterior valoración de la acción del gobierno*: preguntas orales o escritas, interpelaciones (pero no las mociones a que pueden dar lugar), peticiones de información al gobierno, información proporcionada por el gobierno sobre la conclusión de tratados no incluidos en el artículo 94.1 de la Constitución, información sobre estados de alarma, comparecencia de los miembros del gobierno y la comunicación que éste puede hacer de comunicaciones, planes y programas.

⁴⁸ Para el caso de España, «el instrumento clásico de orientación política, a medio camino entre la función legislativa y la de control», son las proposiciones no de ley (Marcet i Morera, 1991: 16-7). De hecho, este autor señaló que es precisamente en los mecanismos de impulso y orientación política del gobierno donde la mayoría parlamentaria tiene una incidencia superior. Además de las proposiciones no de ley, destacan también las mociones y las propuestas de resolución, que pueden ser utilizadas tanto por gobierno como por minorías parlamentarias (Pitarch, 1990: 331).

⁴⁹ Por todos, consúltase «indirizzo politico» de Temistocle Martines (1971), en *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Milano: Giuffrè Editore, 134-71.

⁵⁰ También sobresalen las *órdenes del día*, las *mociones*, *resoluciones* y *recomendaciones*, instrumentos específicos para expresar su propia orientación y condicionar al gobierno (De Vergottini, 1997: 48).

⁵¹ Y en este sentido, al discutirse, enmendarse y aprobarse políticas de pequeña consociación se estaría cumpliendo una función propiamente legislativa. No obstante, esto no fue explicitado por el autor.

⁵² Esto ya había sido tratado por Klaus von Beyme (1979: 387) hace aproximadamente dos décadas. Sostuvo que de los 159 cambios de gobierno que tuvieron lugar en 11 países europeos de 1947 a 1977, el correspondiente al derribo de ejecutivos por parte del parlamento, cuya variable era la más identificada con la intervención de los partidos opositores, sólo 18 eran atribuidos a esta causa, mientras que el principal factor de cambio de gobierno ocurría como consecuencia de renuncia del Ejecutivo ante los resultados electorales. Coincide con esta formulación Montero (1985b: 23 ss.): «la inestabilidad de los gobiernos a principios del siglo XX se debió menos al control y la censura de la oposición que a las crisis políticas de las mayorías en el Gobierno, esto es, a la ruptura interna de las coaliciones gubernamentales».

⁵³ De Vergottini (1997: 27 ss.) cita cuáles son esas diversas *autoridades administrativas independientes* para el caso estadounidense y el de algunos países de la Europa occidental.

⁵⁴ De acuerdo a este autor, el vacío que generó el parlamento, incapaz de controlar políticamente al gobierno por su sometimiento al ejecutivo, lo acabó llenando el denominado *parlamento de papel*, «las tertulias radiofónicas, los encuentros sociales e iniciativas de otras instituciones, más no como prueba de vertebración social o sensibilidad cívica, sino como expresión de su insuficiencia».

⁵⁵ Este tema se encuentra relacionado con el enfoque del «voto económico», del que se ha elaborado una sobresaliente literatura. Si bien no es éste el lugar ni la temática para discutirlo, considérese que dicho modelo se sustenta en la presunción de que al menos algunos ciudadanos toman en cuenta, como factor de importancia a la hora de votar, el rendimiento económico alcanzado por el gobierno durante el periodo anterior a la elección. El debate ha dado lugar a diversas posturas, destacando, por ejemplo, la de quienes defienden que el apoyo político se sustenta en las expectativas futuras del rendimiento económico, lo que conduce a realizar una elección racional que privilegia el voto prospectivo sobre el retrospectivo; entre tanto, otra corriente valora que el votante ejerce más bien una combinación de ambas condiciones, mientras que otra aduce que para dar explicación al comportamiento de los electores se requiere la integración de factores tales como «la imagen ideológica del gobierno, su base electoral y la transparencia de su responsabilidad política» (Powell y Whitten, 1993); «las circunstancias históricas» del contexto político al que se hace referencia –democracias nuevas o consolidadas, el tipo de pasado autoritario y su recuerdo, etcétera– así como las «lealtades políticas de quienes sufragán» (Maravall y Przeworski, 1998), o también, que los electores se planteen «cómo lo habría hecho otro partido y el grado de responsabilidad que se atribuye al gobierno en los resultados alcanzados» (Sánchez-Cuenca y Barreiro, 2000). En los tres trabajos aquí citados se pueden encontrar los referentes bibliográficos más destacados sobre la teoría clásica del voto económico y el curso que han seguido las discusiones hasta nuestros días, al tiempo que los dos últimos se enfocan y aplican además el marco teórico al caso español.

⁵⁶ Algún autor ha dicho que en la fase en la que la democracia requiere consolidarse, la «función de apoyo a los gobiernos debe y puede prevalecer sobre la de control. En especial, si por razones históricas o de otro tipo, la democracia es especialmente frágil o debe hacer frente a una serie de problemas graves que el tiempo ha ido acumulando o se encuentra amenazada. Este fue el caso de España que debió enfrentar la doble amenaza del terrorismo y el golpismo» (Santamaría, 1994: 23).

⁵⁷ De hecho, el autor sostiene que sólo el ejército es capaz de derribar regímenes estables en estados modernos. Y se admite que la oposición decide intervenir y dar la estocada sólo después de que el régimen democrático ha comenzado a dar señales de desequilibrio y persiste con inestabilidad.

⁵⁸ Pero como hemos visto, una vez que el régimen ha logrado su consolidación, el margen de maniobra de las oposiciones extremistas se habrá estrechado (a menos que no caiga en deterioro).

⁵⁹ Con relación a España, véase Herrero (1992: 259 ss.).

II. OPOSICIÓN PARLAMENTARIA Y SISTEMA INSTITUCIONAL

2.1. La oposición política en el diseño institucional español

En este capítulo se aborda el análisis de la afectación que ejerce el diseño institucional sobre la oposición política. Destacan fundamentalmente la forma y fortaleza del gobierno; el grado de democratización; el modelo de democracia prevaleciente (mayoritaria o consensual); el sistema electoral y de partidos, así como lo que se ha dado en llamar la «estructura de oportunidades» que los legislativos proporcionan a los opositores políticos (Strom, 1990: 72; von Beyme, 2000: 41-2). Todos estos factores intervienen en el comportamiento y alcance de la oposición, al tiempo que permiten conocer el contexto bajo el cual se desenvuelve. Resulta pertinente recordar que aun cuando el diseño institucional auxilia en la comprensión del comportamiento opositor, no proporciona respuestas concluyentes sobre las causas que orientan a los opositores a colaborar con el gobierno. El tipo de gabinete, el autor de las leyes, el contenido de las mismas, e incluso la fragmentación y el peso de los partidos, continúan siendo los aspectos centrales que dan cuenta de la cooperación opositora. Independientemente de los diversos perfiles que pueden diferenciar a las oposiciones, Robert Dahl (1966: 348 ss.) reparó en condiciones de fondo que afectaban y ayudaban a explicar patrones de oposición. Citó 1) la estructura constitucional y el sistema electoral, 2) las premisas culturales ampliamente compartidas; 3) la subcultura específica del país en el que la oposición actuaba; 4) el nivel de desacuerdo con el gobierno, 5) las diferencias sociales y económicas, así como dos factores auxiliares para comprender las variaciones en los tipos de oposición, a saber 6) los tipos específicos de fracturas, conflictos y consensos en las actitudes y opiniones, y 7) el tamaño de la polarización. En este trabajo examinaré la primera condición, aquella que Blondel (1977: 472) denominó la «institucional», si bien algunas de las otras, «las socioeconómicas», se irán aventurando a lo largo de la investigación sin profundizar en ellas.

El arreglo constitucional y el sistema electoral inciden en la concentración, el carácter distintivo, la competitividad y los objetivos de la oposición. Así también sobre el tipo de gabinete, la formación o no de coaliciones, los recursos de actores y estructuras de autoridad, y el sistema y carácter de los partidos políticos. Una de las conclusiones de Dahl (1966: 351-2) con relación a este factor, es que si los constituyentes deseaban (a) difuminar la oposición hacia una variedad de partidos y sitios diferentes, y promover estrategias cooperativas-competitivas a efecto de generar coaliciones parlamentarias, debían sugerir un sistema de representación proporcional, un ejecutivo relativamente débil, una clara separación de poderes y una configuración federal. Por el contrario, si lo que se proponían era (b) producir una oposición concentrada y la existencia de dos fuerzas políticas diferentes y estrictamente

competitivas que articularan estrategias orientadas a ganar elecciones y formar gobiernos de un solo partido, se precisaba de un sistema parlamentario sin marcada separación de poderes, un ejecutivo con recursos políticos relativamente amplios en comparación con los del parlamento, un sistema unitario más que federal, y la elección de legisladores por el principio de mayoría. Con sus debidas variaciones, de las que se distingue un sistema autonómico o descentralizado antes que unitario, este último diseño institucional –inciso (b)– ha sido capaz de constituirse en España específicamente para el ámbito nacional (dado que en los subsistemas regionales los modelos de relaciones entre mayoría y oposición varían sustantivamente)¹. El acuerdo de que «nunca más» debe repetirse en España un drama semejante al producido por la guerra civil, el sobresaliente consenso de la sociedad española respecto al sistema democrático, la importancia de reconocer el pluralismo interno sin desmembrar la unidad del Estado y la atenuación de los *cleavages* religioso, ideológicos y de sistema de gobierno, refuerzan un patrón de oposición política que defiende el mantenimiento de la estabilidad, la adhesión a las reglas del juego político y constitucional, y la aceptación de cambios graduales y concertados, antes que violentos o radicales.

2.1.1. La oposición en una democracia parlamentaria

España es una monarquía parlamentaria cuya democracia se instauró formalmente en 1979 después de casi cuatro décadas de presencia autoritaria. El sistema parlamentario español mantiene una estructura similar a la de otros países de la Europa occidental (Bar, 1997: 117), una forma de gobierno cuyas características, diversidades y generalidades han sido registradas notablemente por la literatura científica (véase, entre otros, Von Beyme, 2000², y por supuesto, Linz, 1997). El parlamento español, las Cortes Generales, se compone de dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado, aunque dentro de las relaciones parlamentarias la primera es la institución con mayores facultades, importancia y peso legislativo (Manzella, 1980: 462; Subirats, 1986: 322 y 327; Lijphart, 1987: 229; Colomer, 1995: 218; García Morillo, 1996: 103 ss.; Del Castillo y Crespo, 1998: 2). De hecho, es el Congreso de los Diputados la asamblea que da origen al gobierno e «inviste» al presidente, mientras que el Senado, aun cuando se le ha pensado como cámara de representación territorial, no ha logrado hasta hoy despojarse de su estricta función de Cámara de «segunda lectura»³. Como veremos, esto se manifiesta con mayor claridad en la elaboración de las leyes orgánicas, donde el Congreso es la institución que tiene la última palabra en lo referente a su aprobación, modificación o derogación (véase comentario de Santamaría Pastor, 2001: 1417).

La forma de organización de las democracias parlamentarias no condiciona por sí misma el rol de la oposición política. En efecto, puede darse el caso, si bien no siempre periódico, que la capacidad de influencia de una oposición en una democracia parlamentaria sea semejante a la que puede adquirir en un sistema presidencial. A mi juicio y en todo caso, (por lo que toca a la oposición) las distinciones entre un sistema de gobierno y otro no deben ser buscadas tanto y en lo estricto en el modo como se genera el gobierno (en el nexo ejecutivo-legislativo), sino en el resultado de la conformación del gabinete: si el partido del presidente disfruta de mayoría en el Congreso, enfrenta un *gobierno dividido* o un legislativo *sin mayorías* (sistemas presidenciales), o bien, si el gobierno es minoritario (*minority rule*), debió ser formado en coalición o un único partido es poseedor de una mayoría absoluta de los escaños (sistemas parlamentarios). En los sistemas parlamentarios la influencia de la oposición encuentra una primera línea de diagnóstico en el tipo de gabinete que se ha formado y la existencia o no de grandes coaliciones. En los sistemas presidenciales la oposición puede disponer de mayor influencia si en el legislativo el grupo parlamentario del presidente carece de mayoría. Y en mi opinión, dicho escenario se instituiría en el de mayor desafío y expresividad que una oposición política puede desarrollar ya no tanto por el potencial arribo de parálisis legislativas o las dificultades de batir al Ejecutivo por vías legales previo al plazo de su mandato, sino porque la oposición al presidente puede ser capaz de gobernar y pilotar reformas estructurales desde el propio Congreso. Esta fórmula resulta literalmente imposible en los sistemas parlamentarios, donde la pérdida de mayoría del gobierno o el apoyo externo suficiente lo conduciría a su disolución. Lógico es que en ambos sistemas una oposición será más débil en la medida que el gobierno esté sostenido por una mayoría absoluta de los asientos (parlamentarios), o que el partido del Ejecutivo predomine en las legislaturas (presidenciales).

Para el caso concreto de los sistemas parlamentarios, la fuerza de la oposición será mayor si el gobierno es minoritario, pero sobre todo si bajo esta fórmula existe un grupo parlamentario excluido de la mayoría cuyo número de asientos se aproxime peligrosamente al de aquél, esto es, al grupo que da sustento al núcleo del gobierno. Para algunos analistas los partidos de oposición no sólo llegan a ser relevantes cuando controlan suficientes asientos para amenazar el dominio del gobierno sobre el proceso político, y adquieren de este modo visibilidad pública, sino cuando la incursión de este escenario puede constituirse en un indicador de que el gobierno tiene altas probabilidades de perder su mayoría en una futura elección (Hagan, 1993: 83; Altman y Pérez Liñán, 1999: 88 ss.). De este modo, y dicho con

sus debidas precauciones, la influencia de la oposición sobre la política legislativa tiende a depender básicamente de su tamaño y de la capacidad cohesiva que posee, trátase de un sistema parlamentario o presidencial. Entre más escaños se encuentren concentrados en un solo grupo parlamentario de la oposición, que además presente signos evidentes de estar unido y sus legisladores disciplinados, más probabilidades de éxito tendrá en la negociación parlamentaria y en sus intenciones de *erosionar* el blindaje del gobierno, sea mediante la promoción del *impeachment* (presidenciales) o de un voto de censura (parlamentarios). Si bien este señalamiento debe complementarse de otras variables y circunstancias, una oposición cohesionada y concentrada tendrá mayores oportunidades de concretarse allí donde el sistema de partidos, sin que sea necesariamente bipartidista, tienda a aglutinar y hacer relevante a dos formaciones políticas, mientras que si es un sistema de múltiples partidos fragmentado e ideológicamente polarizado, una oposición propiamente dicha tendrá escasas posibilidades de hacerse identificable.

Dentro de las condicionantes deben ser atendidos los instrumentos institucionales con que cuentan las oposiciones para afectar la agenda parlamentaria. Destacan, entre éstos, su capacidad para vetar iniciativas legislativas provenientes del Ejecutivo o aprobadas por alguna de las cámaras, de modo que generen un efecto similar al acontecido en la Alemania post-unificada, donde el punto de inflexión entre gobierno y opositores no fue tanto su cercanía o estrechamiento en número de asientos, sino el poder de veto que en el Bundesrat estos últimos poseían (Helms, 1998: 185). Es claro que tal posibilidad de veto, en el supuesto de estar regulado y a la mano de los opositores políticos, se extiende en cuanto mayor sea el número de escaños bajo su poder, o bien, si aquellos tienen fuerte presencia en las dos cámaras o al menos en aquella donde se pueden detener las iniciativas del gobierno o el veto ser ejecutado. Estos mecanismos parlamentarios son también un estimulante para que la oposición y las minorías parlamentarias participen en la elaboración de políticas, aunque como se ha señalado, los diseños institucionales en todas las democracias avanzadas propician que las iniciativas aprobadas sean mayormente de origen gubernamental.

Con independencia del nivel de cohesión y disciplina partidista que en el parlamento debe comportar toda oposición para enfrentar a la mayoría, las posibilidades de influencia sobre las políticas legislativas en un gobierno minoritario dependerán también del tipo de relación que este último guarde con sus sostenedores parlamentarios, así como el grado de desafío opositor en asuntos de valores y políticas. Lo primero tiene que ver con la calidad y la clase de

compromiso de los grupos parlamentarios minoritarios para apoyar la formación de gobierno, incluido el momento en que la negociación se realizó (*preelectoral* o *postelectoral*). En un extremo del polo, este *apoyo externo* tiende a ser más débil si se fundamenta en un estricto cumplimiento de determinadas leyes o políticas, mientras que habrá de fortalecerse en la medida que esas formaciones minoritarias acepten incorporarse en algún área o cartera ministerial. Si el apoyo de los diputados o el grupo o los grupos parlamentarios que permitieron la mayoría para construir el gobierno, está condicionado sólo a temas específicos, el resto y por tanto la mayor parte de las medidas legislativas deberán ser acordadas y pasadas con la intervención opositora. Por el contrario, si en la base del gabinete se halla una distribución de cargos públicos para las minorías y el consiguiente respaldo a la política legislativa, la influencia de la oposición parlamentaria mayoritaria tenderá a reducirse. El asunto sobre valores y políticas está relacionado al hecho de que los puntos de conflicto entre gobierno y oposición pueden estar orientados o bien sobre cuestiones de programas y políticas, o sobre los principios y las instituciones del régimen. Está claro, sin embargo, que en las democracias consolidadas, allí donde la ferocidad y la probabilidad de peligro de las oposiciones *anticonstitucionales* han prácticamente desaparecido, el nivel de desafío de la oposición se localiza más bien en la dimensión espacial de la competencia entre partidos o en el sistema de fracturas prevaleciente (si estos *cleavages* existen y si realmente son profundos), perspectivas teóricas que han sido ampliamente abordadas por diversos estudiosos (D. E. Stokes, 1966⁴; S. M. Lipset y S. Rokkan, [ed.], 1967). Así, siguiendo con el ejemplo de los gabinetes minoritarios, puede ocurrir que el gobierno y una oposición fuertemente representativa no quieran discutir aspectos del pacto constitucional, pero que la tendencia confesional de los que gobiernan sea de tal magnitud que pretenda ser extendida a los campos de educación, impuestos, medios de comunicación y otros, originando y conllevando a fuertes disputas, incluso irreconciliables, con la oposición mayoritaria de inclinación laica o aconfesional.

La influencia de la oposición durante las formaciones minoritarias de gobierno se estructura también de los intereses de la mayoría, es decir, de quienes gobiernan. Ciertamente es que la oposición estará más predispuesta a colaborar con el gobierno bajo una situación de gabinete minoritario, pero lo es también que el gobierno puede conminar a los opositores a negociar con él porque requiere de amplias mayorías para fortalecer la legitimidad de sus proyectos y decisiones. Esta legitimidad precisa de algo más que el simple consenso del grupo o los grupos parlamentarios que le dieron su respaldo y permitieron su formación. Debe

decirse que un desplazamiento continuo del segundo grupo más representativo del parlamento en el diseño de leyes de relevancia nacional y constitucional, podría significarle al gobierno más costes que beneficios. Y ello no tanto en términos electorales sino por los impactos negativos que pudieran generar sus políticas (y la necesidad por tanto de distribuir responsabilidades), así como frente a la previsión de que algún día el grupo gobernante pueda perder su suficiencia legislativa y requiera echar mano del partido contrincante. Apartar a la oposición en este tipo de materias, sobre todo si es una oposición pertrechada en un robusto grupo parlamentario que está al acecho de ser gobierno, puede suponer también para un gabinete subdimensionado, que se ampara en algunas minorías, el otorgamiento gratuito de argumentos que los opositores políticos emplearán sin vacilación alguna frente a la opinión pública. Y son justamente las acusaciones de «gobierno excluyente», «arrollador» y «autoritario» las que a falta de pruebas sobre ineficacia y corrupción gubernamental, aguardan los opositores políticos para obtener presencia mediática, aprovechar la espectacularidad de las declaraciones y exponer ante los ciudadanos su propuesta de gobierno. Algunos gabinetes, aun con mayoría absoluta, cuentan ya con antecedentes empíricos suficientes y conocen los efectos negativos de ser del todo «arrolladores» y «obstruccionistas», por lo que tratarán de acceder a una cierta cooperación de procedimiento e incluso sustancial con los opositores en lo referente a leyes de política ordinaria pero sobre todo constitucional (Cotta, 1986: 301).

Es evidente que lo que incentiva a llamar a los despachos del adversario y gestionar con ellos la obtención de apoyos a iniciativas de ley (*to lobby*), se amplifica a medida que el gobierno es minoritario y ante la exigencia de *mayorías especiales* o *calificadas* para que aquellas puedan ser reformadas o sujetas a legislación (independientemente si pretende que las leyes gocen de una legitimidad más extendida). De ocurrir esta posibilidad, la oposición tendrá un margen de maniobra suficientemente amplio que no debe desaprovechar despreciando al gobierno y dedicándose a impulsar iniciativas que difícilmente prosperarán (incluso si contara con el favor de otros grupos menos significativos excluidos de la mayoría). De darse estas circunstancias, es preferible que una oposición mayoritaria y compacta, que por sus características ofrezca indicios de querer arribar al gobierno, capitalice ante los electores esta actitud de colaboración con la mayoría. La idea sería hacer ver que su estrategia no se lleva a cabo ni por asistencia al gobierno ni por sumisión, sino porque en los productos legislativos, además de su solidez parlamentaria, se puede encontrar una parte de su propuesta electoral, la orientación ideológica y los intereses de su clientela política. Si el gobierno logra

aprobar leyes con sus adversarios políticos, seguramente promoverá ante los medios de opinión que ha dado muestras de una «notable» tendencia a la unidad, el «interés patrio» y el «bien de los ciudadanos». Dejará entrever que a pesar de su condición minoritaria ha tenido la habilidad de instrumentar sus programas, mantener la gobernabilidad y el «rumbo» del país: de allí que «ellos merezcan gobernar». En línea semejante, y como se ha dicho, los opositores políticos harán saber a los públicos que a pesar de no estar en el gobierno pueden orientar la política nacional, demostrar que están preparados para acceder al poder y manifestar abiertamente que por encima de sus intereses sitúan «los intereses del pueblo», la «voluntad» de los gobernados.

Kaare Strom (1984: 212) ha sostenido que el principal *beneficio de ser gobierno* (incluso en situación minoritaria) consiste en el *diferencial de influencia política* que resulta de entre estar en el gabinete o permanecer en la oposición. Para el partido ganador de unas elecciones, los beneficios de ser gobierno se situarán siempre por encima de los de oposición, a pesar de que los parlamentos doten y equipen considerablemente a las minorías para desafiar a los gobiernos desde las instituciones. Del mismo modo, un partido cuyo grupo parlamentario se ha ido acercando al porcentaje de escaños necesario para formar gobierno, preferirá esperar a «circunstancias más favorables» y optará temporalmente por permanecer en el arco opositor. Ello, tras evaluar su tendencia creciente en las preferencias electorales, la importancia de mantener su independencia frente a los militantes y el electorado, así como aprovechar la potencialidad de *chantaje* y maniobrabilidad política que como oposición puede desarrollar. Esto aplica también para las minorías parlamentarias que no aceptan incorporarse en la mayoría gubernamental. Puede darse el caso que aun cuando la estructura parlamentaria restrinja la influencia de la oposición, los líderes parlamentarios de formaciones parlamentarias menos significativas calculen que sus costes de permanecer fuera de la mayoría serán mayores que ofrecer su apoyo a un partido y participar con él en la formación del gabinete (previo o posterior a las elecciones).

Las restricciones institucionales a los opositores pueden también afectar su capacidad de consenso o su disposición a cooperar con la mayoría. Sin olvidar los factores de estilo y cultura política⁵, podemos afirmar que bajo un sistema parlamentario la oposición tendrá una capacidad de injerencia superior sobre la política legislativa si a) el gabinete es minoritario; b) su formación supone pactos por temas o de legislatura; c) la oposición es compacta y disciplinada; d) su tamaño es muy cercano al del núcleo mayoritario y e) si los mecanismos

institucionales le proporcionan recursos efectivos de influencia, crítica al gobierno, fiscalización y control. Todos ellos instrumentos que le permitirán presentarse, durante el tiempo que dure la legislatura, como una opción política a la que gobierna.

Tabla 7. Estatus de los gobiernos e influencia acreditada por los partidos de oposición en los sistemas parlamentarios hacia 1989 (Powell Jr. 2000)

Estatus del gobierno	Índice de influencia de la oposición sobre las políticas del gobierno	Número de países
Minoritarios puros	5,8	3
Minoritarios apoyados	5,2	1
Coalición mayoritaria postelectoral	4,7	3
Coalición mayoritaria preelectoral	3,6	2
Gobierno monocolor mayoritario	2,9	7

Es necesario señalar que España se acomoda a los criterios particulares de los sistemas parlamentarios. Ha tenido gobiernos con mayorías absolutas monocolores y minoritarios, sin que hasta ahora se hayan construido coaliciones de gobierno. La tabla 7, cuyos criterios fueron perfeccionados por G. B. Powell Jr. (2000: 55), revela convenientemente que la influencia de la oposición se incrementa a medida que disminuye el estatus mayoritario de los gobiernos. Como se podrá comprobar durante el análisis de leyes orgánicas, nuestro país también se ajusta al crecimiento de influencia opositora que acontece durante las formaciones minoritarias, así como al incremento de influencia en el diseño de políticas legislativas o de afectación de la legislación (Maurer, 1995, 1999, 2000). En cualquiera de los dos casos, sea con gobiernos en mayoría o minoritarios, desde que en nuestro país se restauró la democracia oposición y minorías han debido interactuar dentro de un diseño institucional que privilegia la estabilidad del gobierno y estimula solo y notablemente los instrumentos de control parlamentario si los legisladores del arco opositor superan al grupo parlamentario mayoritario. Adicionalmente, la oposición más importante ha visto cómo todas las elecciones legislativas que se han llevado a cabo hasta ahora han arrojado a un partido ganador que ha podido formar gobierno y sacar adelante buena parte de su política legislativa (Pasquino, 1995: 269).

Con referencia al modelo español, analistas y observadores han coincidido en apuntar que en la base de sus gobiernos se sitúa un componente histórico cuyo objeto fue revertir la inestabilidad política propia de las primeras dos décadas del siglo XX y la II República, cuyos

desequilibrios sirvieron de pretexto para la desembocadura autoritaria (cfr. Montero, 1985: 40-3)⁶. Desde esta perspectiva, el *sistema parlamentario racionalizado* que se implantó en España desde finales de los setenta ubica a los gobiernos en una «posición formalmente preeminente y políticamente hegemónica» no solo respecto a las Cortes Generales sino a todas las instituciones del Estado (Bar, 1997: 123; Heywood, 1995: 89-90, 99). Destaca así, por ejemplo, que para que el candidato ganador de unas elecciones pueda ser investido, necesita obtener la confianza de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados (50 por 100 + 1), la cual, de no lograrla, podrá obtenerla cuarenta y ocho horas después a la primera votación pero entendiéndose alcanzada en esta segunda si por lo menos consigue una mayoría simple de los votos (incluso con abstenciones). Solo después de dos meses, si ninguna de estas dos provisiones se ha conseguido, esto es, ningún aspirante ha logrado adherir apoyos para una mayoría suficiente, el Rey disolverá ambas cámaras y convocará elecciones con el refrendo del presidente del Congreso (artículo 99 CE). Se ha comentado que las posibilidades de las minorías se potencian si ningún grupo ha podido obtener la mayoría absoluta durante la votación de investidura. Esto en la medida que el partido ganador puede estar dispuesto a hacer concesiones para que alguno de los candidatos logre formar gobierno (Requejo, 2000: 117). Y está claro que todo candidato a presidente preferirá ser investido con el mayor respaldo posible, a tener que hacerlo, 48 horas después, con el simple apoyo de su grupo. Debe tomarse en cuenta que el segundo partido más votado tendrá incentivos suficientes para aliarse con las minorías parlamentarias a efecto de sumar la mayoría calificada y conseguir la investidura (el proceso de Cataluña de diciembre de 2003 es un caso ejemplar). Hasta hoy, sin embargo, el escenario de que el Rey tenga que disolver las cámaras porque ningún candidato ha obtenido la confianza parlamentaria posterior a unas elecciones no ha tenido lugar, mientras que las elecciones anticipadas para disolver una legislatura han acontecido en seis de ellas, sobre todo las minoritarias I y V, más por rompimiento de la mayoría parlamentaria que por un recurso institucional promovido por los grupos parlamentarios adversarios al gobierno (si bien las oposiciones presionaron para la disolución)⁷.

Desde este punto de vista, y considerando la rigidez propia del *voto de censura constructivo* para sustituir al gobierno, puede decirse que si el gabinete es producto de un solo grupo parlamentario, a la oposición y las minorías les quedarán pocas opciones para combatir políticamente al gobierno, debiendo desarrollar su papel en un escenario donde los legisladores del partido ganador –si exceptuamos el caso de la UCD durante la I legislatura–

se han caracterizado por su fidelidad al presidente y su disciplina al grupo parlamentario. De este modo, para los opositores políticos habrá solo un espacio efectivo de maniobra (tanto en lo concerniente al control parlamentario como de afectación de la política legislativa) si los gobiernos llegan a ser contruidos bajo situación minoritaria. No obstante, de existir ese principio mayoritario, la tendencia a proteger al gobierno dificultará prácticamente el establecimiento de comisiones de investigación (Sánchez Navarro, 1997: 258 ss.; Heywood, 1995: 100). Solo un impactante escándalo de corrupción o tráfico de influencias podría conllevar tanto a quienes gobiernan como a su mayoría a acceder al establecimiento de estos instrumentos de control parlamentario. Aún así, los opositores no podrán evitar que la elite política y el partido gobernante hagan sentir su predominio para bloquear las investigaciones, negar información, mantener en todo momento el control sobre los cursos de las mismas, girar órdenes o presionar a las autoridades involucradas para neutralizar posibles efectos negativos, o bien implementar todas las medidas destinadas a impedir responsabilidad política para el gabinete o alguno de sus miembros. De estos recursos también se valen los gobiernos en las democracias contemporáneas.

2.1.2. La oposición en una democracia consolidada y un entorno democrático

Desde la primera década de los ochenta la oposición parlamentaria española articula su actividad dentro de un conjunto de instituciones, procedimientos y valores democráticos firmemente arraigados y aceptados por buena parte de su comunidad política. Los analistas políticos coinciden en afirmar que la consolidación del actual régimen español fue un proceso poco problemático (Gunther, Puhle y Diamandourus, 1995: 4) y logrado en un tiempo relativamente rápido –cinco años después al inicio de la transición (Bruneau *et al.*, 2001: 45). Naturalmente, un régimen democrático puede adquirir la calidad de *consolidado* solo si ha cumplido los principios básicos de competición y libertades civiles y políticas, criterios de «procedimiento» que ya han sido referenciados en la primera parte de este trabajo⁸. Si bien la consolidación democrática es un concepto complejo que se compone de un conjunto de factores fundamentalmente *actitudinales* e institucionales, entre los estudiosos de la política parece haber acuerdo en torno a que una democracia se considera consolidada no después de un cierto número de elecciones, ni siguiendo una rotación de poder por diferentes partidos (cfr. Huntington, 1994: 239)⁹, sino cuando no hay sujetos, movimientos sociales u oposiciones antirrégimen políticamente relevantes desafiando las reglas, los procedimientos y las instituciones. En otras palabras, cuando la mayoría de los actores, participantes y ciudadanos ha aceptado la democracia como la «mejor alternativa» o la única estructura *legítima* de regulación política y acceso al poder¹⁰.

Uno de los indicadores más importantes sobre la *legitimidad* de un régimen democrático es la baja presencia y apoyos a partidos antisistema o semileales con significación electoral. Esta legitimidad se constituye a su vez en un prerequisite para que la democracia alcance su consolidación (Morlino, 1986: 16; Montero y Morlino, 1993: 32). Un partido de oposición de tendencia autoritaria que resulte significativo en términos parlamentarios y con un creciente respaldo entre los ciudadanos, puede suponer un riesgo para el régimen, así como un factor de ingobernabilidad (cfr. Zariski, 1986). En las elecciones de 1977, las primeras que se celebraron en España después de cuarenta años de dictadura, los partidos de extrema derecha que tradicionalmente se habían vinculado al franquismo alcanzaron en conjunto 105 mil votos, es decir, menos de 1 por 100 del total de sufragios (cfr. Montero, Gunther y Torcal, 1998: 12)¹¹. En las siguientes elecciones, las de marzo de 1979, a pesar de doblar su cuota con 400 mil, obtuvieron solo 2,2 por 100 de la votación total. Estos resultados, junto con las tres sucesivas victorias socialistas en las elecciones legislativas nacionales, evidenciaron que las opciones del pasado resultaban pobremente aceptadas por el electorado (solo por algunos

votantes de zonas urbanas, de clase media, ancianos o personas de edad madura) y que la inmensa mayoría de los españoles era favorable hacia las opciones moderadas y prodemocráticas. Se puede afirmar, de este modo, incluyendo el caso de algunos subsistemas autonómicos, que los extremos izquierda y derecha son hoy en día un elemento residual en España (cfr. Ellwood, 1992: 380-83).

Otro aspecto que permite medir la legitimidad hacia el régimen democrático es el conocimiento de las actitudes de apoyo de los ciudadanos. Siguiendo una conceptualización de Linz (1979, 1989; también Linz y Stepan, 1996; Linz y Montero, 1999), la legitimidad se define como la creencia de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y fallos, son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas¹². Esta valoración presupone que la existencia de derechos y oportunidades proporcionados por el sistema resulta altamente positiva para los ciudadanos, no obstante que no participen políticamente o no hagan uso de esas garantías. Dicho de otra manera, la sola presencia de las instituciones y los valores que la democracia representa motiva a los ciudadanos a otorgar un amplio apoyo a este tipo de régimen político, inclusive si no pudiera resultarles directamente provechoso (esta discusión también ha sido adecuadamente planteada por Dahl 2000¹³). A principios de los noventa, los estudios de opinión pública sobre la legitimidad de la democracia en España determinaban que ésta no tenía alternativa que le hiciera sombras o la desafiara (Montero, 1992: 9), hasta el punto que las probabilidades de rompimiento democrático provenientes de sectores y actores autoritarios se habían dado por descartadas (Montero y Morlino, 1993: 15). Con una declaración bastante expresiva, Gunther (1992: 40) llegó a suscribir que ningún observador serio de la política española podía admitir, diez años después de la consolidación de la democracia, una posibilidad de golpe militar o de retorno autoritario. Para esas fechas, el porcentaje de aceptación de la democracia entre los españoles era mayoritario (73 por 100), pero se situaba por debajo de lo expresado en países como Dinamarca (92 por 100), Grecia (90 por 100), Portugal (83 por 100) y Alemania (83 por 100). Sólo 9 por 100 de la población española se inclinaba por alternativas autoritarias, mientras que 13 por 100 era indiferente a la situación o se negaba a responder (Montero y Morlino, 1993: 16). Hacia 1994 la percepción de la democracia como mejor sistema para España ya era de 82 por 100, mientras que en 1996 había descendido solo un punto (Montero, Gunther y Torcal, 1998: 14-5). En la encuesta del CIS publicada en octubre de 2003 en diversos medios de comunicación nacional, 90 por 100 de los españoles aceptaba la democracia como la mejor forma de organización política, frente a un 4 por 100 que apostaba por una dictadura¹⁴. Pese a que los ciudadanos pueden manifestar

cierta insatisfacción con referencia al rendimiento de las instituciones democráticas, ello no afecta el apoyo generalizado que se tiene hacia el régimen ni coadyuva al fortalecimiento o proliferación de los partidos antisistema (cfr. Dahl [ed.] 1966: 40¹⁵).

Para casi todos los estudiosos, las elecciones de 1982 son consideradas la prueba de que el régimen democrático español alcanzó su consolidación. Entre los indicadores destacan la alta tasa de participación electoral, la limitación y el *congelamiento* del sistema de partidos a partir de los resultados electorales, la eliminación de la alternativa golpista o cualquiera otra autoritaria y la aceptación, por parte de la comunidad política —y pienso de manera especial en los militares—, de que arribara al poder un histórico partido de la oposición (la «materialización» de una de las «peores pesadillas del dictador», como dijera Paul Preston)¹⁶. Entre los partidarios de estos señalamientos, los profesores Maravall y Santamaría (1985: 117-20) señalaron que los resultados de las elecciones de 1982 hicieron mutar el sistema de partidos hacia uno con características de *predominante*; incrementaron la volatilidad electoral y barrieron de la escena política a las posiciones extremistas tanto de izquierda como de derecha, mientras que en el ámbito estatal redujeron las alternativas de gobierno prácticamente a dos partidos parlamentarios de implantación nacional. Para Linz y Stepan (1996: 108 ss.), la manifestación de que el régimen democrático estaba consolidado se dio incluso poco antes de las elecciones, tras fallar el golpe de Estado y aceptarse a la democracia como la única y la mejor forma de organización política para el país. Hay quien sostiene que la consolidación democrática va de 1982 a 1986, entendiendo que la continuidad del régimen dejó de estar amenazada a partir de 1982 y que en el contexto internacional España pudo integrarse en el ansiado proyecto de la Comunidad Económica Europea: al admitírsele dentro de ese selecto grupo de países de la Europa occidental se le reconocía implícitamente su notable esfuerzo democrático (Díaz Gijón, 1998: 229).

Ya hemos visto cuál es el rol que pueden desempeñar las oposiciones políticas en los regímenes democráticos consolidados. Podemos resumir que la principal diferencia frente a los recientemente instaurados es que si bien están dadas las condiciones para que las oposiciones intensifiquen su desafío, se verán limitados los tipos de oposición y sus objetivos, al igual que los posibles impactos negativos sobre el régimen. Cuando en un país la democracia ha evolucionado hacia su consolidación, los partidos y los grupos parlamentarios más representativos y mayoritarios se caracterizarán por su lealtad al régimen y estarán procesando los conflictos a través de las instituciones, lo cual significa que mientras las

divergencias se desarrollen por los canales establecidos, no estarán en riesgo las bases del sistema ni el mantenimiento del orden civil. Lo anterior guarda cierta conexión con la hipótesis de Pasquino (1995) de que en los procesos de transición a la democracia un estilo más consensual de relaciones entre gobierno y oposición contribuye y facilita la institucionalización de las reglas e instituciones, comportamiento que, sin dejar de ser deseable, no resulta imprescindible una vez que el régimen se ha consolidado. No quiere decir esto que en los procesos de consolidación las oposiciones políticas sean o deban ser *consociativas*, ni que acepten desplazar sus demandas para favorecer la salud del régimen y su consecuente afianzamiento. En todo caso presupone que un estilo de esta naturaleza puede redundar positivamente en la estructura institucional del régimen naciente.

Si en términos comparativos un régimen democrático ha persistido en su estabilidad, y si para gobernantes y gobernados la mejor forma de organización es la democracia, la probabilidad de que esta se hunda o resulte vulnerada es más bien remota (Morlino 1996 [1986]: 119-20). Un destino similar tendrán las pretensiones de los grupos de oposición que trabajan para que ello ocurra. Pero aun cuando las oposiciones no aspiren a lesionar el sistema democrático, la consolidación sobreentiende que se pueden abordar aquellos temas que, ante el temor de debilitar la estabilidad política o minar la supervivencia del régimen, no quisieron ser planteados durante la transición o previamente al afianzamiento de la democracia. Así, por ejemplo, el debate sobre *Monarquía o República* no debería implicar hoy ningún riesgo para la vulnerabilidad del sistema, sobre todo si se compara con los impactos que hubiese podido ocasionar durante la etapa constitucional, el periodo posterior a ella o en los primeros años de la consolidación democrática. Como se ha tenido oportunidad de señalar, que el régimen se haya consolidado no impone que el diseño institucional deba ser inalterable. Desde esta perspectiva, las disputas entre los partidos durante la consolidación pueden estar orientadas hacia el perfeccionamiento de la democracia, revisando o reformando aquellas instituciones que pueden contribuir a este objetivo; fortaleciendo el sistema de rendición de cuentas, de equilibrio entre poderes, de control del poder, de mejora de los canales de participación ciudadana, de mayores condiciones para multiplicar y cualificar la pluralidad de los medios de comunicación, o de instrumentar políticas conjuntas, de *gran consociación*, que garanticen de modo más efectivo la seguridad física de los gobernados (la *razón de ser* del Estado siguiendo la concepción de Hobbes).

Un factor más a tener en cuenta que evita el desmantelamiento de una democracia

consolidada, que estimula su fortalecimiento, o incide en las perspectivas de toda oposición política que aspira a ser gobierno, es lo que se ha dado en llamar el *factor externo*. Estados Unidos y la Unión Europea son los ejemplos más notables de «influencia del exterior». Whitehead (1988)¹⁷ ha sostenido que los americanos, con sus recursos militares, refuerzan la seguridad de su sistema de alianzas tanto en la vecindad inmediata como en los lugares mucho más remotos donde su injerencia política y económica puede parecer comparativamente escasa. Los europeos, por su parte, al carecer de medios militares para proyectar su poder, confían en factores políticos y económicos para «estabilizar su flanco meridional» y atraer a sus vecinos a su «sistema de compromisos». Como bien ha apuntado el autor, y para el caso que a nuestro país corresponde, la UE ejerce una influencia decisiva sobre sus miembros «formando una especie de red de protección» para todas sus democracias, así como sobre los candidatos o potenciales, a quienes orilla a adoptar estilos y regímenes que garanticen ampliamente las libertades y los derechos políticos de sus ciudadanos. De tal manera, se está en condición de señalar que la notable y arraigada aceptación de que se respeten los derechos y el sistema de competencia política; el bajo apoyo manifestado hacia las alternativas autoritarias o las que pretendan limitar las libertades; la total normalización de que los partidos compitan en elecciones correctas y competitivas para disputarse el poder, así como la presencia de un contexto democrático que influya marcadamente sobre los países u ofrezca incentivos geopolíticos, económicos y estratégicos para su democratización, confirman que cualquier oposición política que se proponga gobernar España no puede quebrantar estos principios, hábitos y valores. Lo anterior choca con el hecho de que los partidos se valgan de «reglas no escritas» o bien para permanecer en el gobierno o para que desde la oposición se intente extenuar al adversario para sustituirlo.

Los partidos con representación en el Congreso de los Diputados han manifestado una actitud favorable hacia el régimen democrático desde el proceso de transición. Con la excepción del Partido Nacionalista Vasco, cuya postura de semi-lealtad frente al Estado español es conocida (desde que retiró a su delegación parlamentaria del Congreso para no votar la Constitución; al recomendar a sus electores que se abstuvieran durante el referéndum constitucional, o manteniéndose al margen del proceso parlamentario en las Cortes durante los primeros cinco años –indicando con ello su rechazo a las instituciones estatales [Subirats, 1986: 326]– o al rehusarse a condenar los atentados de ETA ya entrado los noventa), el conjunto de las fuerzas políticas ha respaldado al régimen (UCD, PSOE, PCE/IU, CD/CP/AP/PP, CiU¹⁸). Las principales muestras de lealtad no solo se han restringido al

producto de una Constitución consensuada y representativa o a la asistencia al régimen en momentos de riesgo y desequilibrio, sino a un comportamiento político apegado a las reglas y respetando la estructura institucional, conducta que también puede ser valorada con el apoyo para la formación de mayorías. Miembros de la comunidad académica han llegado a sostener que con excepción de los militares y las fuerzas de ultra-derecha (ambas de formación franquista), las elites españolas favorecieron un proceso de consolidación parcial del sistema democrático desde finales de los setenta, mediante el establecimiento de negociaciones entre gobierno y oposición, y el acuerdo compartido de instituir un sistema de libertades: «las elites partidistas adoptaron completamente el consenso democrático, las elites militares no» (Gunther, Puhle y Diamandourus, 1995: 11). Asimismo han subrayado que esta consolidación parcial constituyó un recurso esencial que posibilitó al nuevo régimen subsistir al embate golpista de febrero de 1981, manteniendo unidos a los líderes parlamentarios con relación a la permanencia de la democracia (siguiendo al Rey). Los autores han aventurado incluso que un comportamiento diferente de las elites parlamentarias hubiese supuesto la regresión al autoritarismo o a un sistema de restricción de libertades y dominio militar (al estilo de las Juntas del cono sur latinoamericano).

Paul Preston (1986: 222-3) ha reseñado que poco antes de la subversión militar, miembros del PSOE, PCE y Coalición Democrática fueron contactados por el entonces jefe del Estado Mayor General, Alfonso Armada Comyn, entre cuyos propósitos se encontraba, además de dirigir lo que habría de ser la posterior rebelión castrense, la formación de un sólido *gobierno de coalición y salvación nacional* (que él quería presidir). La pregunta es si los políticos de la oposición incurrieron en actos de deslealtad o semilealtad hacia el régimen que nacía. Preston agregó que han prevalecido dudas en torno a lo que Armada contaba a esos políticos que deseaba ver en su coalición –entre ellos, Alfonso Osorio, Enrique Múgica y Jordi Solé Tura–, y sostuvo que dichas reuniones tenían más bien el objetivo de sondearlos sin realmente alertarles sobre lo que el general tenía proyectado emprender. Linz y Stepan (1996) han restado importancia a este hecho no tanto por su veracidad sino porque el apoyo incondicional que posteriormente expresaron los líderes partidistas hacia la democracia, eliminó presuntos comportamientos semileales al reunirse con quienes habrían de promover el levantamiento. La mayoría coincide que no hay pruebas sobre lo que motivaba a los contactos entre políticos y militares, ni mucho menos si se trataba de apoyar las intenciones de los subversores. Más bien, todo parece indicar que, ante la inestabilidad imperante, una actitud de acercamiento y conciliación con el todavía poderoso mando militar podía atemperar su nerviosismo, por lo

que es probable que los políticos quisieran contribuir en esta estrategia de disuasión. Desde la época de la transición, y más concretamente desde que se consolidó la democracia, las oposiciones políticas españolas han sido conscientes de que los conflictos deben ser resueltos por vías institucionales, que la casi totalidad del electorado evalúa positivamente la forma de organización democrática, que el poder puede y debe ser obtenido solo por sus medios y que valores como tolerancia, libertad, respeto a las reglas, aceptación de la derrota y derecho de disenso y oposición son requerimientos que todos los actores políticos deben fortalecer, transmitir y garantizar. Una oposición parlamentaria contraria a estos principios, difícilmente obtendría hoy el apoyo de los sectores mayoritarios del electorado español.

2.1.3. Un diseño institucional que estimula un modelo mayoritario

Una amplia corriente de politólogos está de acuerdo en caracterizar a España como una democracia de tipo mayoritaria (Pasquino, 1994: 843; 1998: 123; Bruneau, Diamandourus, Gunther, Lijphart, Morlino y Brooks, 2001: 20 ss.). Para los menos categóricos el modelo consensual o de grandes coaliciones de gobierno no ha sido una característica de la dinámica política española. La democracia mayoritaria se sustenta en el «sistema de adversarios» que tiene en las relaciones parlamentarias de la Gran Bretaña su más claro referente (Finer, 1980; Missiroli, 1990; Berrington, 2001: 478). Este modelo tiende a ser igualmente puro en países como Nueva Zelanda, Australia, Austria, Irlanda o la Francia de la V República. Dos indicios de que un país posee una constitución de tendencia mayoritaria pueden ser, por un lado, observando si las reglas de representación promueven mayorías legislativas y, por el otro, si el poder político está concentrado en manos del partido en el poder (Powell, 2000: 21). En las democracias mayoritarias prevalece una clara separación entre gobierno y oposición, sin que se adviertan claras perspectivas de grandes coaliciones de gobierno o la incorporación en la mayoría del segundo partido más votado. Para algunos autores cobra especial interés que en el modelo de adversarios la alternancia política tenga lugar de modo periódico y cumplido (Pasquino, 1994: 843). Según los términos ampliamente defendidos y difundidos por Lijphart (1969; 1987; 2000; véase opinión de Dahl, 1999: 219), la democracia mayoritaria se opone al modelo «consociativo» o consensual porque tiende a restringir la capacidad opositora y sus perspectivas de convertirse en gobierno. Y es precisamente el fenómeno de la alternancia política, en su condición sustancial o no de la democracia, lo que ha generado un vigoroso debate sobre los rendimientos o conveniencias de estos dos modos de poliarquía (Daalder, 1974; Massari, 1990 [1983]: 711; Liebert, 1988: 108; Sartori (1999 [1990]: 45-6, 60 ss. Lawson, 1993: 192; Lijphart, 2000: 17; Huntington, 1994 [1991]: 239). En el objetivo de que

los gobiernos en las democracias consensuales deben constituirse del «mayor número de personas posible», la oposición desarrolla su actividad dentro de la coalición, a diferencia de las mayoritarias donde la exclusión de aquella constituye su esencialidad.

En lo que al rol de la oposición política se refiere, Lijphart (2000: 17) ha contestado a los críticos de la democracia consensual que no toman en cuenta que los gobiernos de los sistemas más multipartidistas y consensuales tienden a ser coaliciones y, por lo general, que un cambio en el gobierno de estos sistemas supone únicamente un cambio parcial en la composición de partidos en la mayoría en lugar de la oposición *convirtiéndose* en gobierno. Asimismo, ha hecho saber que la democracia consensual es el modelo propicio para aquellas sociedades donde existe un elevado nivel de antagonismo en el que las dos principales visiones de la política, irreconciliables y contrapuestas, deben ser incorporadas por temor a sus posibles efectos en la acción de gobierno. De tal manera, este vínculo entre mayoría y oposición da lugar a lo que se denomina «democracias unitarias» (J. Mansbridge), de «política centrista o coalición» (S. E. Finer) o de «influencia proporcionada» (John D. Huber y Bingham Powell), conceptualizaciones todas ellas que Lijphart (2000 [1999]: 17) ha recuperado para el desarrollo teórico del modelo. No debe pensarse que en las democracias consensuales los principales partidos de la oposición dejen de existir, carezcan de representatividad o estén inhabilitados para el procedimiento político. El hecho es que en este subtipo de democracia se reduce el margen de desafío de los opositores políticos así como sus incentivos para presentarse como alternativa a los que gobiernan. Bagehot (1963: 160) ya había señalado un siglo antes que en el parlamento británico –el modelo de democracia mayoritaria– la oposición era desarrollada con mayor efectividad por los grupos disidentes del gobierno que por la propia Oposición Leal a su Majestad. La razón era fundamentalmente motivada por la influencia del sistema bipartidista y por los limitados recursos parlamentarios de la oposición para obstruir la legislación y bloquear el proceso de gobierno. El mismo Pasquino (1990: 10; 1998: 53) hizo resaltar este hecho al señalar que en las mayoritarias la oposición tenía un cometido más difícil, un menor espacio y una mayor frustración que le obligaba a estructurarse, presentarse y actuar como alternativa. Contrariamente, defendió que en las democracias consensuales la oposición tenía un cometido más fácil, mayor espacio y menores frustraciones cotidianas, pero pocos incentivos para cualificarse como sustituta. Kirchheimer (1988 [1957]) reconoció la existencia de la oposición en las democracias consensuales al considerar que el sistema llevaba al nacimiento de una oposición de nuevo tipo, una oposición incorporada, que en Austria se le definió como *oposición sectorial* (*Bereichs-opposition*).

Esta expresión indicaba que la política contestada correspondía al ámbito de competencia asignado al otro compañero de coalición, que podía ser públicamente criticado, pero que no obstante debía aceptarla «en cuanto producto del pacto».

Dirigiéndose precisamente al aspecto de la alternancia, Massari (1990 [1983]: 711) postuló que su ausencia producía innumerables defectos y daños al sistema político, tales como «esclerosis» o atrofio de las instituciones; irresponsabilidad de la mayoría y de la oposición; cristalización del sistema de poderes dominantes con los consecuentes efectos sobre la ampliación de la corrupción política; disminución de la calidad del personal político gubernativo y, en el plano general, ausencia de innovación política y social en el conjunto del sistema. Para sustentar sus afirmaciones, Massari propuso los casos de Italia y Japón como únicos países democráticos e industrializados que al no haber experimentado la alternancia desde el periodo de posguerra, presentaban una extraordinaria semejanza de defectos en el funcionamiento de sus sistemas políticos. En este sentido, el autor compartió y promovió la premisa de que «la alternancia al gobierno no puede ser considerada un mero accesorio accidental de la democracia», y que el papel y funciones de la oposición no eran un problema subjetivo de las fuerzas políticas que la revestían. Desde su punto de vista, era más bien un problema «sistémico», un problema de plena expansión de la potencialidad democrática (Massari, 1990: 78-9). Concluyó asimismo que solo en el modelo mayoritario o de «Westminster» de democracia la oposición mostraba realmente su capacidad expansiva. El problema de la oposición en las democracias consensuales es, de acuerdo a Kolinsky (1987: 398), que en su calidad de *cogobierno* fomenta políticas centristas, reduce las de confrontación y contribuye a la continuidad política de quienes están en el poder. El resultado de este arreglo era la restricción de la diversidad política y de articulación de una alternativa. Liebert (1988: 108; 1990: 17) fue aún más polémico y señaló que en la medida que el modelo de «gran coalición» carecía del antagonismo entre mayoría y oposición, era sustituido por una relación de aliados, de cómplices o «coalicional». Sostuvo que aun cuando el gobierno sobredimensionado y compacto incluía a la totalidad de partidos con representación parlamentaria y marginaba sólo a aquellos partidos de escaso peso, el parlamento tendía a convertirse en un escenario del que se podía prescindir. De este modo, su argumento fue que el legislativo no servía siquiera como plataforma para la competencia entre gobierno y oposición, que los acuerdos entre gobierno y opositores tenían lugar a nivel de comités y que por tanto las grandes batallas políticas dejaban de penetrar en la opinión pública. Si bien aceptó que ambos modelos poseían ventajas y desventajas, Liebert concluyó que la

participación en el diseño *consociativo* de políticas podía implicar altos costes al poner en riesgo la identidad de alguno de los partidos.

Otra crítica interesante fue formulada por Jung y Shapiro (1995: 272-3). Partieron de la base que una oposición que no era percibida como alternativa tendía no solo a disminuir la posibilidad de cambio y renovación sino a provocar que esa crisis de alternativa de gobierno conllevara a una crisis del régimen democrático. Los autores argumentaron que los sistemas consensuales minaban el rol funcional de generación de legitimidad y agregación de intereses públicos característico de las oposiciones políticas. Asimismo, en una clara objeción a Lijphart, sostuvieron que al asegurar que los mayores jugadores formaran parte de la mayoría, el arreglo tendía a provocar dificultades para diferenciar al gobierno del régimen, orillando a los actores políticos no significativos y desplazados de la coalición a desarrollar *extra-institucionalmente* su actividad. A juicio de ellos, la democracia consensual producía también que el recurrente intercambio entre las elites minimizara la posibilidad de que fueran llamadas a rendir cuentas por los potenciales miembros del gobierno alternativo. Concluyeron que los sistemas consensuales basados en la coalición entre elites maximizaban la representación y participación al precio de abandonar una política de oposición viable.

El tema de la alternancia política como elemento de la competencia democrática provoca serias discusiones sobre su indispensabilidad. Massari (1990: 30) mismo reconoció que no existe acuerdo entre los estudiosos sobre si el concepto de oposición implica o no el de la alternancia política. Y este no es un debate que se fomente estrictamente entre los partidarios de las democracias consensuales y mayoritarias. Es foro de deliberación entre aquellos que acostumbrados a la confrontación y la competencia entre dos formaciones mayoritarias indispuertas a coaligarse, observan cómo una de ellas permanece largo tiempo en la sombra opositora, inclusive décadas, bien porque un amplio sector de la población electoral representa el sufragio duro del partido gobernante, bien porque la abstención y la apatía han podido con el derecho y la obligación de asistir a las urnas, o bien porque los electores se han decidido por un voto útil o estratégico ante la presunta falta de destreza política de los opositores que se proponen como alternativa y ocupar el poder. Como ya había sido planteado por los primeros estudiosos de la oposición política, el problema de que un partido importante permanezca por largos periodos en la oposición puede no responder a que estén negadas las oportunidades formales e institucionales para llegar al gobierno, sino que a pesar de un funcionamiento normal y libre de los mecanismos políticos, las condiciones estén dadas para

un cambio pacífico o el principio de representación proporcional electoral opere completamente, las oposiciones puedan ser incapaces para ganar unas elecciones y acceder al poder (Ionescu y Madariaga, 1968: 105-6; Punnett, 1973: 10). De hecho, el caso británico en tiempos de Thatcher, y el español con Felipe González, pusieron en entredicho tanto la capacidad opositora como el rendimiento y efectividad de los mecanismos institucionales de sus respectivas democracias (cfr. Powell, 2000: 423)¹⁹. El interrogante principal entre políticos y observadores era si dichos sistemas garantizaban eficazmente las funciones de la oposición. El escenario de una mayoría parlamentaria que gobierna y una oposición que se prepara para reemplazarlo es lo que introduce, explica y hace viable el dinamismo de un régimen democrático. La rotación en el poder y la posibilidad de la alternancia partidista representa para muchos el núcleo de un sistema político competitivo. De ahí que sea éste un tema politológico de relevante discusión.

El modelo consensual no se define estrictamente por el tipo de relaciones subsistentes entre gobierno y opositores. Se compone de las características señaladas por Lijphart (1987, 2000) y concentradas en las dimensiones *partidos/ejecutivo* (tipo y durabilidad del gabinete, número efectivo de partidos parlamentarios, intensidad de los *cleavages* y proporcionalidad del sistema electoral), así como de la *federal/unitaria* (estructura de *cameralismo*, descentralización de recursos y rigidez de la constitución). De acuerdo a los estudiosos (Bruneau, Gunther, *et al.*, 2001: 22 ss.), hacia 1996 España se situaba en el bloque de países mayoritarios de la primera dimensión, al tiempo que en el curso de los periodos bajo análisis había ido desarrollando una significativa evolución de democracia unitaria a democracia federal. Tomando en cuenta los periodos que van de 1977 a 1996, el porcentaje de tiempo en que España ha sido una *coalición ganadora mínima*, esto es, gobierno de un solo partido, es de 73 por 100, mientras que Suiza y la Francia de la IV República registran los porcentajes más bajos y por tanto representativos del modelo consensual. En el sector mayoritario de dicho índice, España es superada por países como Nueva Zelanda (100 por 100), Luxemburgo (97 por 100), Gran Bretaña (96 por 100), Islandia, Australia y Canadá (90 por 100), así como por dos países más de la Europa mediterránea (Grecia y Portugal con 99 y 73 por 100 respectivamente). Si a ese promedio se le agregan los dos últimos periodos que no fueron contabilizados por los autores, es decir, 1996-2000 con gobierno minoritario, y 2000-2004 con mayoría absoluta, el porcentaje de tiempo en que España ha tenido gobiernos de un solo partido no varían casi nada, ubicándose en 72,8 por 100.

En el modo como los gobiernos se han formado y persistido legislativamente se puede localizar el rasgo más visible de *mayoritarismo* del régimen democrático español. Como veremos en un apartado siguiente, el que así sea no supone que en la fase de elaboración de políticas legislativas la oposición o las minorías parlamentarias no tengan participación alguna, inclusive cuando un grupo parlamentario ha concentrado la mayoría absoluta de los asientos en ambas cámaras. De hecho, aún en las democracias mayoritarias puras el proceso de elaboración de leyes no implica la exclusión categórica de los opositores políticos ni provoca que los resultados legislativos sean causa y consecuencia de continua confrontación. Semejante a lo que ha sucedido en diversos países europeos y democráticamente consolidados, se puede ir dando cuenta que seis de las siete legislaturas que hasta ahora han tenido lugar en el parlamentarismo español, gobierno y oposición mayoritaria han consensuado más del 55 por 100 de las leyes de tipo constitucional, al grado que hasta el último tercio de la VII, bajo un gabinete de mayoría absoluta, el consenso en esta clase de leyes supuso casi 76 por 100 (índice muy semejante al que se obtiene durante las formaciones minoritarias de gabinete). De modo adicional, la necesidad de mayorías especiales para el nombramiento de algunas autoridades y el proceso de descentralización política y administrativa en el que España se ha inmiscuido desde hace poco más de un cuarto de siglo, retraen la posibilidad de que sea considerada una democracia mayoritaria pura (Lijphart, 2000; Bruneau, Gunther, *et al.*, 2001: 53). Los investigadores políticos han llegado a la conclusión de que en el caso español tres mecanismos influyen para otorgar un carácter mayoritario –y de estabilidad– a sus *gobiernos* (y por tanto a su democracia), a saber, el sistema electoral, el voto constructivo de confianza y los extraordinarios poderes del primer ministro (Bruneau, Diamandourus, *et al.*, 2001: 50; Powell, 2000: 422)²⁰.

a) Los efectos mayoritarios del sistema electoral

Dentro de las consecuencias inmediatas de los sistemas electorales destacan el tipo de sistema de partidos (Linz, 1997 [1994]: 125), así como el número de partidos y los efectos sobre los votantes (Sartori, 1999 [1994]: 46-65). De allí también que convenga decir que el sistema electoral condiciona en gran medida la existencia de un mayor o menor número de grupos minoritarios o de oposición (Requejo, 2000: 39). En España existe una extensa literatura sobre los efectos ocasionados por el sistema electoral, es decir, el método de convertir votos en escaños (Gunther, 1989; Montero, *et al.*, 1992; Colomer, 1995; Montero, 1998; Capo, 1999; Penadés, 1999). Los académicos consideran que las características del sistema electoral español, y me voy a referir especialmente al del Congreso de los Diputados, parecen estar más

cercanas a la fórmula de representación mayoritaria que a la proporcional, no obstante y a pesar que la Constitución instituye este último principio (artículo 68.3). La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985 y su última modificación de 1999 han mantenido inalterables los efectos previstos inicialmente por el sistema, respetando así lo que se estableció desde la Ley Para la Reforma Política de 1977. En ésta se postulaba un método bastante modificado y corregido de representación proporcional para favorecer las listas del partido mayoritario, así como la de los pequeños electorados de provincias menos pobladas, desarrolladas y conservadoras, excluyendo, de paso, a los partidos pequeños con electorado difuso. Oscar Alzaga –uno de los redactores de la normativa electoral– reconoció que el Real-Decreto Ley de 1977 trataba de crear un sistema por medio del cual el entonces gobierno de la UCD pudiese obtener mayoría absoluta de escaños a partir del 36-37 por 100 de los votos que le concedían las encuestas preelectorales, privilegiando lo obtenido en las zonas rurales sobre las urbanas e industriales (Montero, Llera y Torcal, 1992: 16). El sistema electoral fue de este modo diseñado para favorecer el éxito de la UCD (Caciagli, 1984: 87; Montero, Llera y Torcal, 1992: 49), basando el criterio de distribución en el territorio (las demarcaciones provinciales como circunscripciones electorales) y no en la población, buscando *sobrerrepresentar* los distritos rurales donde las fuerzas franquistas esperaban tener mayor respuesta.

Entre las características más sobresalientes del sistema electoral español, en lo que a funciones y efectos se refiere, podemos destacar que: a) excluye a los partidos pequeños; b) ofrece ventajas para los principales partidos y el partido más grande o más votado; c) beneficia a los partidos del eje centro-derecha; d) produce efectos concentrados sobre el sistema de partidos, y e) promueve la formación de mayorías (Caciagli, 1986: 42; Gunther, 1989: 75 ss.; Montero, *et al.*, 1992: 18, 31, 49; Capo 1999: 65²¹). Es muy importante señalar que el sistema arroja en todos los casos un partido *ganador* y contribuye a la estabilidad política gubernamental (Montero, 1998: 40). Tal sesgo ha reforzado cierta tendencia hacia un *sistema bipartidista*, castigando a los partidos pequeños, así como a los de tamaño medio que tienen bases electorales extendidas sobre todo el territorio español. Su reglamentación es relativamente neutral con respecto a los grandes partidos regionales, o lo que es lo mismo, con los partidos pequeños cuyas bases electorales están territorialmente concentradas. El sistema introduce un mecanismo de listas bloqueadas y cerradas que también ha contribuido a delimitar las relaciones entre representantes y ciudadanos, proporcionando un crecimiento extra a los círculos inherentes dentro de las organizaciones partidistas (Padró-Solanet, 1996:

456). No obstante los efectos negativos que produce el sistema electoral español, debido sobre todo a las diferencias entre las proporciones de votos y escaños que alcanzan los principales partidos (*desproporcionalidad*), la normativa actual ha contribuido decisivamente a reducir la fragmentación del sistema de partidos y la composición parlamentaria, retraer la polarización, *centripetar* la competencia, canalizar la formación de gobiernos basados en *mayorías homogéneas* o *unipartidistas* y posibilitar la revalidación de mayorías parlamentarias absolutas o suficientes, hecho probado desde 1982 (Montero, Llera y Torcal, 1992: 17, 22-25, 49; López Nieto, 1992: 92). Gunther (1989: 75, 81) ha señalado que el caso español ofrece una excelente oportunidad para medir el impacto de la ley electoral sobre el sistema de partidos, cuya desviación en la proporcionalidad pura para la asignación de escaños parlamentarios resulta comparable a los sistemas de distrito uninominales. Los efectos mayoritarios producidos por el sistema combinan los beneficios para los principales partidos y el mantenimiento de la representación de los nacionalistas o regionales, cuyo impacto reductor ha distorsionado la representatividad en el sentido de que el sistema gira desde 1977 en torno a las dos principales formaciones de ámbito estatal, las cuales han obtenido porcentajes de escaños superiores a 80 por 100 (Montero, 1996: 116 y 120)²². De hecho, valga decir que hay quien ha manifestado que desde 1996 se inició un tercer periodo en el sistema de partidos tendente a asemejarse a un «bipartidismo perfecto» (Magone, 2003: 161). El razonamiento es discutible si nuestro sistema se compara con los porcentajes de escaños que en el parlamento británico continúan concentrando el partido mayoritario y la principal oposición (Johnson, 1997: 501)²³, al tiempo que las representaciones nacionalistas en el Reino Unido no han alcanzado el peso protagónico que las nuestras han alcanzado en el país (cfr. Sartori, 1999a: 53; Padró-Solanet, 1999: 229)²⁴.

Adicionalmente, los efectos del sistema electoral han cristalizado en una acusada desproporcionalidad, que ha superado a la de algunos de los países en los que rige el principio mayoritario. En el análisis que Lijphart (2000 [1999]: 82 y 158) realizó sobre la proporcionalidad de los sistemas electorales de 36 democracias, España ocupa el lugar número 19 al obtener un porcentaje de 8,15 y situarse por debajo de los países escandinavos, Alemania, Japón y otros países de la Europa del Sur. La media resultante de todas estas democracias fue de 8,26 por 100, mientras que la mediana de 8,11. Sin especificar qué tipo de elecciones fueron enumeradas –señala solo «la media de todas las elecciones celebradas entre 1945 y mediados de 1996»–, Lijphart tomó en consideración 15 encuentros electorales en España²⁵, mientras que en lo correspondiente a las naciones mediterráneas, 14 sirven de base

para el caso italiano, y ocho para Grecia y Portugal. Tomando los resultados agregados de las elecciones al Congreso de los Diputados en todo el territorio nacional, J. R. Montero (1996: 118-9), obtuvo una media de 8,7 por 100 de *desproporcionalidad* para el caso de España, cuyo índice disminuye a medida que aumenta el tamaño de la circunscripción. Un dato adicional estaría marcado por la diferencia que ejerce entre los partidos que compiten electoral y parlamentariamente. De acuerdo a las cifras aportadas por Montero y colaboradores (1992: 23-25; véase también Penadés, 1999: 300 ss.), la diferencia entre ambas configuraciones «es la más elevada de todos los países europeos (porque) supera con creces las producidas incluso en países con sistemas mayoritarios». En contra de esta «crítica implacable», hay quien ha argumentado que por sí mismo el sistema electoral no genera tantos niveles de desproporcionalidad como se le han venido atribuyendo. Y que más bien, éstos obedecerían a la coincidencia de diversos factores como «la distribución territorial de los apoyos con los que cuentan los distintos partidos, la diferencia de votos entre el primer partido y el segundo, y el tamaño reducido de los terceros partidos que fomentan el voto *útil* entre capas muy amplias de electores» (Santamaría, 1997: 178).

Sin entrar en las valoraciones sobre si el sistema electoral debe o no ser reformado, lo cierto y lo que importa destacar aquí es que tiende a concentrar un amplio porcentaje de escaños en dos formaciones políticas de implantación nacional, favoreciendo a un partido ganador y permitiendo distinguir a una oposición mayoritaria que aventaja a las otras opciones en su carrera por el gobierno. Esto ha sido adecuadamente señalado por A. Penadés (1999: 307) cuando hace alusión a que los efectos típicos del sistema electoral español se evidencian en la gran desproporcionalidad y la tendencia al bipartidismo, esto es, en el reducido número de partidos efectivos y la alta concentración de votos y escaños en dos partidos. Así, el sistema ha ocasionado que desde 1979 dos partidos dominen prácticamente la atención de los electores, formaciones que vienen disputando y obteniendo una media de 72 por 100 de la votación emitida para el Congreso de los Diputados²⁶, así como poco más de 80 por 100 de los espacios de dicha cámara (tomando en cuenta los mencionados «correctivos»). Evidentemente, que estos resultados se repliquen empuja a los electores a optar por una suerte de voto útil, a través de la «autocensura» y la optimización del sufragio, apostando por aquéllos que pueden obtener mejores resultados y dejando de considerar a otras opciones partidistas como las innumerables que suelen participar en las elecciones legislativas²⁷. Aquí podría bien mencionarse el denominado «coste de los escaños», es decir, la cantidad de votos que en promedio le cuesta a un partido obtenerlo. Izquierda Unida es el partido de ámbito

estatal más lesionado, al costarle el doble de votos que lo que le supone al PP lograr cada uno de sus escaños (Penadés, 1999: 308 ss.)²⁸. Esto, quiera que no, incide en la perspectiva del elector que a final de cuentas no enfoca su atención en el número de votos obtenido por partido, sino en la fuerza parlamentaria o la cantidad de escaños que el partido va a ocupar. De este modo, no extraña que desde la transición, con el sistema electoral vigente, el número de partidos con oportunidad de formar gobierno haya sido limitado a dos, UCD/PSOE y PSOE/AP-PP (Linz y Montero, 1999: 49).

Desde 1977 el votante español ha decidido apostar por preferencias moderadas y ha castigado a los extremos, auto-ubicándose en una posición media de 4,7 de la escala ideológica (Colomer, 1995: 202)²⁹. Las encuestas levantadas en los diversos procesos electorales entre 1979 a 1996 han arrojado que los votantes españoles de centro y centro izquierda oscilaron entre 64 y 73 por 100, mientras que los de centro y centro derecha entre 45 y 53 por ciento. Tomando únicamente las ubicaciones en el *centro-izquierda* el resultado produjo una media de 34 por 100, mientras que los de *centro-derecha* 15 por 100. Solo un promedio de 14 por 100 lo hicieron por la izquierda y 4 por 100 por la derecha (Linz y Montero, 1999: 62). Los electores se han inclinado así por respaldar a partidos y candidatos claramente escorados hacia el centro, que reclaman y defienden principios democráticos, que abanderan una mezcla de economía de mercado y estado de bienestar, que promueven el respeto por las libertades civiles, la tolerancia, el pluralismo y una política exterior a favor de occidente (Pérez-Díaz, 1996: 29-30, 34). Esta «moderación de la sociedad española» castigó incluso al PCE, no obstante que en términos comparados los comunistas españoles fueron los más «templados» de la Europa del Sur (Maravall y Santamaría, 1985: 117). Esto también permite inducir que uno de los parámetros que pesaron en la refundación de Alianza Popular haya sido más bien su decidida lucha por el centro, si se conoce que desde 1978, toda la década del ochenta y principios de la siguiente, el electorado la ubicó en posiciones extremas, en los puntos 8,5 a 8,2 de la escala ideológica, y solo en 7,9 hacia 1996 (Linz y Montero, 1999: 54 ss.; Spreafico, 1991: 327; Tusell, 2000). No hay que escarbar mucho para darse cuenta que el apoyo mayoritario hacia opciones moderadas pretendió evitar la polarización imperante durante la II República y que trajo consigo el derrumbamiento de la democracia. Como suele ocurrir en circunstancias y condiciones de democratización similares, fue justamente este temor lo que animó a una gran mayoría de votantes a continuar dando su respaldo a posiciones de centro, en tanto «posición segura» y garante de la «supervivencia de la democracia existente», pero también de la tranquilidad social, política y el orden civil

(Linz, 1989 [1979]: 56). Podemos decir en suma que las preferencias y las reglas electorales han proporcionado un claro incentivo a la competencia centrípetra entre los partidos, generando una convergencia general en sus estrategias y posiciones programáticas, moderando el debate político, disminuyendo la confrontación ideológica y haciendo que electoralmente los principales partidos sean insertados en el modelo *kirchheimeriano* del «catch-all» (Padró-Solanet, 1996: 454).

También se ha señalado que esta tendencia centrípetra de la competición partidista ha inducido al sistema de partidos español hacia un pluralismo moderado (Padró-Solanet, 1996: 459-60). Hubo quien definió al sistema como un «pluralismo centrípetro», bajo la lógica de que todos los partidos parecían establecer una «reconversión hacia el centro» (Spreafico, 1991: 325). Se ha descartado que al sistema de partidos español se le clasifique como *bipartidismo imperfecto* (Ramírez, 1991: 24; Cotarelo, 1992: 308), pues deben tomarse en consideración elementos tales como la capacidad de *coalicionabilidad* de los partidos y el hecho de que las minorías parlamentarias hayan tenido que contribuir para la formación de los gobiernos (Gangas, 1995; Colomer, 1995). Hubo una etapa, sin embargo, después de las tres victorias consecutivas del PSOE y la ventaja de 10 puntos respecto al segundo partido, CP/AP/PP, que el sistema fue definido temporalmente como de «partido predominante» (Maravall, 1994: 24). Dicha idea fue apoyada por Santamaría (1997: 178), al señalar que el sistema de pluralismo moderado fue característico de la etapa 1977 a 1982, durante los gobiernos de la UCD, pero que con la desaparición de este partido, el triunfo del PSOE, su amplia mayoría y la distancia electoral entre el primero y segundo partido, se inauguró un sistema de partido predominante que se prolongaría hasta 1993. A partir de este año, el sistema español de partidos experimentó una modificación adicional, tras la desaparición de CDS, la falta de mayoría absoluta de alguno de los partidos, el recorte de distancia electoral entre los dos primeros, y el posicionamiento de la oposición mayoritaria como alternativa creíble y con grandes probabilidades de materializarse. Después de las dos victorias consecutivas del Partido Popular, la afirmación del PSOE como alternativa de gobierno, la previsible maniobra «*pivotal*» que las minorías nacionalistas, y la inexistencia de un partido de centro –de implantación estatal– que cumpla este rol sustantivo para la formación de mayorías, se da fuerza a la definición aportada hace casi más de una década por Manuel Ramírez, en torno a que el sistema de partidos español puede quedar enmarcado en el modelo de «multipartidismo limitado y no polarizado y con dos opciones fundamentales sobre las que descansa el juego político» (Ramírez, 1991: 102). Por otro lado, que PSOE y PP hayan sido

«partidos de gobierno» y no solo «representativos», neutraliza y disipa los rasgos de temor y desconfianza tanto de quienes temían la llegada al poder de un partido de origen marxista, como de los que sospechaban o incluso condenaban el ascenso de un partido heredero de la derecha y, para algunos, *neoautoritario*.

De darse el «congelamiento» de esta configuración partidista, de continuar el comportamiento histórico tanto electoral como parlamentario, es probable que la disputa política o las relaciones gobierno-oposición se equilibren en torno a dos partidos desafiantes (una mayoría ganadora –que puede gobernar en solitario o encontrar apoyos en grupos minoritarios para impulsar aquellas políticas legislativas que generen el disenso del otro gran partido– y una oposición mayoritaria), junto a una constelación de grupos parlamentarios «representativos» que estarán dispuestos a dar su apoyo externo a cualquiera de los dos partidos desafiantes a fin de obtener mayores recursos políticos y económicos para sus representados. Esta estrategia de las minorías nacionalistas de ofrecer su respaldo legislativo a uno y otro, sin compromisos sólidos y de largo plazo, con el objeto claro de retener su independencia y evitar responsabilidades directas con el gobierno central, es ya una eventualidad esperada por las dos alternativas de gobierno en el ámbito nacional. Con todo, se constituya un gabinete en mayoría o minoritario, en el entorno de tal relación yacerá un amplio consenso sobre la expansión de las libertades, la seguridad interior, el sistema autonómico y la cohesión de España, lo que tiende a provocar que se puedan alcanzar acuerdos en todas aquellas materias (administración, presupuestos, diseño institucional, etcétera) que persigan estos objetivos. Dos mecanismos más tienden a reforzar las condiciones de una mayoría ganadora y estable.

b) Voto de censura constructivo y poderes del primer ministro

Los Padres de la Constitución Española diseñaron mecanismos institucionales que garantizaran la estabilidad de los gabinetes, evitaran los desequilibrios políticos y favorecieran la gobernabilidad. Además de los «correctivos» introducidos en el sistema electoral, la clase política y los constitucionalistas introdujeron dos instrumentos para favorecer el establecimiento de una mayoría ganadora y estable: el voto de censura constructivo, importado de la Ley Fundamental de Bonn, y un conjunto de recursos jurídicos y políticos a la mano del presidente del Gobierno, que en términos comparados le han permitido ser suficientemente fuerte respecto a otras instituciones del Estado. El artículo 113 de la Constitución Española, así como los artículos 175 a 179 del Reglamento del Congreso

de los Diputados, estipulan que a efecto de exigir responsabilidad política al Gobierno, el Congreso puede proponer mediante escrito, al menos por la décima parte de los Diputados, una moción de censura que incluya un candidato a la Presidencia del Gobierno. Una vez comprobado que la moción cumple los requisitos y tras los debates reglamentarios en los que participan todos los grupos parlamentarios, la moción se somete a votación y se considerará aprobada si recibe el voto favorable de la mayoría absoluta de los *miembros* del Congreso de los Diputados, esto es, 176.

En torno al voto de censura constructivo, los estudiosos de la política española han aportado material teórico significativo sobre su diseño y consecuencias³⁰. En un documento pionero y sugestivo, J. R. Montero (1979) desarrolló una serie de críticas jurídicas y políticas sobre la moción de censura constructiva recientemente introducida en la Constitución por el constituyente. Entre las principales cabe mencionar, además del carácter excepcional de esta fórmula en el panorama del constitucionalismo europeo, la confusión que aquella tiende a generar entre censura e investidura, la evidente contradicción que supone exigir *mayoría simple* para la cuestión de confianza y *mayoría absoluta* de los miembros del parlamento para que la censura y la nueva investidura tengan éxito, y el juego de *suma cero* que la moción produce en las relaciones gobierno-parlamento. Más concretamente, y para el caso que aquí interesa, el autor registró que se perseguía la maximización del objetivo de la estabilidad política a costa de minimizar el principio del control parlamentario, este último, como se sabe, ejercido propiamente por los cuerpos legislativos. El autor no ignoraba que en el constituyente hubiera prevalecido la idea de evitar que la oposición parlamentaria planteara de modo caprichoso y frecuente mociones de censura contra los gobiernos, por lo que se le exigía, si su pretensión era derribarlos, que se comportara responsablemente presentando un candidato. Pero el hecho es que el consenso constitucional hizo gravitar la estabilidad del sistema político y del régimen democrático en torno a la estabilidad y durabilidad de los gobiernos, y éstas, a su vez, en un mecanismo tan rígido e inflexible como la moción de censura constructiva. Era tal la rigidez del mecanismo, que uno de los principales temores del autor era que se materializara una posibilidad no del todo remota en la que un gobierno minoritario (producto, por ejemplo, de una segunda votación donde una mayoría simple le es tan solo requerida) estuviera maniatado y enfrentado a una Cámara que no pudiera derribarle, obstaculizando algo más que el formal desarrollo de las sesiones parlamentarias. Tras una revisión teórica y empírica, a Montero también le pareció impropia la introducción de la moción de censura constructiva en la medida que si el propósito era la estabilidad

gubernamental, el propio sistema de partidos podía facilitar la formación de gobiernos homogéneos y respaldados por mayorías parlamentarias. De tal modo, la incorporación de mecanismos constitucionales específicos para tal objetivo reforzaban solo la tendencia estabilizadora que al no hacerla imprescindible tendía a producir efectos *de distorsión*.

Con todo, lo cierto es que mecanismos como éstos no solo dificultan la sustitución del gobierno por la oposición vía parlamentaria, sino que limitan la posición del parlamento frente al Gobierno y su presidente. No es aventurado sostener que en el régimen político español quede pues garantizada la supervivencia de los gobiernos, y me refiero esencialmente a los que se forman de manera minoritaria, fenómeno además fuertemente estimulado porque en el sistema de partidos los adversarios están situados y suficientemente divididos tanto a la izquierda como a la derecha del espectro (Colomer, 1995: 22; Padró Solanet, 1999: 227). Bajo esta lógica, la posibilidad de éxito de la moción de censura constructiva se circunscribe al improbable evento que 176 diputados del conjunto de la oposición se unificaran, votaran en contra del actual presidente del Gobierno y se pusieran de acuerdo en la postulación de un candidato, esto es, un nuevo gobierno con un presidente común. Dada esta dificultad, es de suponer que la oposición habrá de lidiar casi toda la legislatura con la mayoría ganadora, lo que explica al mismo tiempo que España se sitúe entre los gobiernos de mayor duración sin interrupciones y por tanto entre las democracias más estables de la Europa occidental (Bruneau, Lijphart, Morlino *et al.*, 2001: 26-7, 46, 50). Como han señalado diversos estudiosos, aun cuando existen barreras para que prosperen las mociones de censura constructiva y que el gobierno sea derrotado por la oposición en la arena parlamentaria, representan un mecanismo que (si se descuenta un efecto contrario)³¹ puede serle útil a la oposición a los efectos de ganar la atención de los públicos, suscitar un debate político entre el presidente y quien aspira a serlo, desgastar al gobierno, criticar su gestión, erosionar su imagen, presentarse ante los ciudadanos como una alternativa, preparar el camino para la formación de un nuevo «indirizzo político», afianzar a un partido, un programa y un candidato, y catapultarlos de cara al próximo encuentro con los electores (Presno, 1999: 97; Guerrero, 2000: 311). Ante la práctica imposibilidad de desplazarlo, debido al carácter restrictivo de la moción, se acentúa la calidad mayoritaria de gobiernos y democracia en España.

Un último elemento que los investigadores tocan repetidamente con relación al tinte mayoritario de la democracia española, es el relativo a la posición dominante del gobierno

frente al parlamento. Además de la mayoría simple y ordinaria de la que (48 horas después) podría hacer uso el partido más votado para formar gobierno y obtener la confianza de la cámara baja, la iniciativa de disolución del Congreso, del Senado o de ambas cámaras corresponde solo al presidente del Gobierno previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad (artículo 115 Constitución Española). El constitucionalista Isidro Molas (1998: 151) ha añadido que el uso discrecional en manos del gobierno o de su presidente para convocar elecciones en el momento que considere oportuno –y según él, cuando resulta más favorable a sus expectativas–, refuerza el predominio del gobierno frente al parlamento y sobre una parte sustancial del proceso político español. Lo mismo sucede con la cuestión de confianza, facultad del presidente del Gobierno que plantea sobre su programa o una declaración de política general, y la cual, para considerarla otorgada, precisa solo del voto afirmativo de la mayoría simple de los diputados (artículo 112 constitucional; 173 y 174 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Esta requisitoria numérica es congruente con el surgimiento de gobiernos minoritarios tras la segunda votación de investidura (Molas, 1998: 175). Así pues, en las cuestiones de confianza el papel de la oposición y de las minorías se reduce solo al aprovechamiento de un debate, que sirve para criticar la política del Gobierno, poner su programa en tela de juicio ante los electores, propagar las alternativas de los opositores y, en su caso, solicitar la adhesión de la Cámara a un programa de gobierno o a una declaración de política general (Requejo, 2000: 120-2). De tal manera, como señalaba ya J. R. Montero, persiste en el parlamentarismo español la exigencia de mayoría ordinaria para la puesta en marcha o subsistencia de gobiernos, y mayorías absolutas tanto para censurarlo como para investir a un nuevo presidente siempre y cuando tenga éxito la moción. Naturalmente, estas reglas del juego refuerzan y ejemplifican de modo inequívoco el poder del Ejecutivo frente a los partidos de la oposición en las Cortes Generales.

Se dice que el presidente del Gobierno no es un primer ministro, sino un presidente en toda la extensión de la palabra. Todo el gabinete gravita alrededor de él –«es creado, vive y muere con él; actúa bajo su dirección y sigue su programa político»–; sus miembros son libremente nombrados por el presidente (aunque formalmente por el Rey), no requieren obtener la confianza del parlamento y éste no tiene la facultad de removerlos de sus cargos (Bar, 1997: 124; Bruneau, Gunther, *et al.*, 2001: 51)³². Como ha señalado Molas (1998: 158), «los ministros necesitan (solo) de la confianza de su presidente». El presidente del Gobierno tiene manos libres no solo en lo que compete a los nombramientos sino respecto al número de vicepresidentes, al tiempo que a ninguno de los miembros del gabinete se le obliga ser

diputado, parlamentario o militante del partido que está en el poder (Heywood, 1995: 90). De hecho, si bien hasta ahora todos los presidentes españoles han sido diputados, la Constitución no establece que deba serlo el candidato a presidente de Gobierno, por lo que se entiende que el aspirante puede ser senador si fuera el caso. No obstante que el presidente del Gobierno es considerado un líder nacional y la «clave de bóveda» de la estructura constitucional democrática de nuestro país (Molas, 1998: 157), la impronta de su fuerza se hace más claramente perceptible cuando logra ser investido con la mayoría absoluta de los miembros de su grupo parlamentario, y ya no sólo porque justo allí se dan las condiciones que verifican el carácter mayoritario de la democracia, sino porque el gobierno tendrá en sus manos todos los recursos institucionales posibles para instrumentar su programa económico y legislativo, así como «expropiar algunos derechos de las minorías parlamentarias» en contraste con el modelo diseñado por la Constitución sobre la centralidad del parlamento (Rinella, 2000: 135). Y para el caso español, ya se ha certificado que si el presidente y su mayoría están dispuestos a hacer caso omiso a acusaciones públicas relacionadas con obstruccionismo parlamentario y exclusión, no tendría frente a sí más que la probabilidad de que la oposición política apele a los ciudadanos, logre ganar un nutrido respaldo, promueva manifestaciones masivas de desacuerdo respecto al estilo político de los gobernantes y pueda ser capaz de mantener vivo el «enconamiento» por un lapso importante de tiempo para batirlo en las siguientes elecciones generales. Está claro, sin embargo, que los poderes de un presidente del Gobierno (que cuente además con mayoría absoluta) son de tal magnitud que puede vencer asiduamente a la oposición y las minorías parlamentarias en la arena legislativa, ser frenado solo mediante recursos de inconstitucionalidad, ante un previsible proceso de reforma constitucional que le obligue hacer concesiones (Requejo, 2000: 51) o frente a la cercanía de tener que nombrar miembros de otras instituciones del Estado³³ (acontecimientos ambos que requieren mayorías reforzadas). Considérese, asimismo, que con un gobierno mayoritario, España tiende a ajustarse a la hipótesis de que esta clase de gabinetes tiene menores limitaciones decisorias y mayor libertad para involucrarse en disputas militares a pesar de que los riesgos electorales lleguen a intensificarse (Prins y Sprecher, 1999: 274-80)³⁴ o bien, como ha ocurrido aquí, que bajo mayorías absolutas los gobiernos pueden enviar tropas al extranjero sin solicitar la autorización del Congreso pese al desacuerdo de la mayoría ciudadana y la oposición en su conjunto³⁵.

En resumen, que el sistema electoral genere mayorías ganadoras (y una oposición fuerte en términos de escaños); que el sistema de partidos —aunque tienda a *centripetar* la

competencia— sitúe formaciones a la izquierda y a la derecha del espectro; que dichas mayorías puedan formar gobierno con un número de votos suficiente; que sustituirlo implique una fórmula sumamente restrictiva (mientras que el recambio se dé generalmente a través de elecciones); que la disolución de las Cortes sea iniciativa exclusiva del presidente, y finalmente, que el presidente del Gobierno goce de una amplia libertad para nombrar y remover a los miembros de su gabinete, nos hablan de un modelo mayoritario para España y sobre el que debe interactuar la oposición parlamentaria. España es pues un buen ejemplo para estudiar el consenso de la oposición sin que el diseño institucional suponga un factor de distorsión o de influencia notable para alcanzar resultados consociativos. La política de adversarios que prevalece no es obstáculo para el consenso, ni las razones de consenso excluyen la cristalización de oposiciones, alternancia y competencia política. Que el presidente del Gobierno pueda ser desafiado solo por el líder del mayor partido de la oposición, y que los partidos minoritarios tiendan a ser excluidos de la competencia por el gobierno (Colomer, 1998: 178:80), acentúan el atractivo por descubrir qué incentivos pesan en la cooperación parlamentaria. Pero antes de involucrarnos en ello, revisemos el contexto bajo el cual se desenvuelve la oposición dentro del Legislativo español.

¹ Me parece lógico el comentario de un estudioso de la comunicación sobre las razones por las que en el ámbito estatal existen dos partidos mayoritarios a pesar del reforzamiento del pluralismo autonómico y la presencia notable de partidos regionales: «...se ha detectado la tendencia de una parte de la población a votar a distintas fuerzas políticas según se trate de elecciones autonómicas o generales. Por lo general, los dos grandes partidos implantados a nivel estatal, PP y PSOE, obtienen un mayor número de votos y de escaños en las elecciones generales que en las autonómicas, principalmente en Cataluña y Euzkadi. Esto se debe a la percepción del electorado de que los asuntos propios de la comunidad están mejor gestionados por líderes o partidos más cercanos. Esta es la causa también de que territorios como Castilla-La Mancha y Extremadura hayan resultado inexpugnables para el PP dado el fuerte liderazgo y el arraigo popular de políticos como Bono en Castilla-La Mancha (donde el PP ha obtenido últimamente más votos que el PSOE en las generales) y Rodríguez Ibarra en Extremadura» (Barrera, 2002: 315). Véase también el análisis de Colomer (1998), sobre el cual se apoya ampliamente esta investigación.

² Revítese específicamente su cuadro-resumen, pp. 15-6.

³ Una situación contraria que expresa los amplios poderes del Senado es el procedimiento legislativo constitucional. Sin su aprobación por mayoría absoluta, cualquier reforma constitucional quedaría por lo menos bloqueada. Mientras que si en dicho proceso de reforma se alcanzare solo la mayoría absoluta, en vez de los tres quintos de los votos, se requeriría nada menos que el voto favorable de los dos tercios del Congreso para proceder a modificar la Constitución. Véase Manzella (1980: 462).

⁴ «Spatial models of party competition», en Angus Campbell *et al.*, *Elections and the political order*, New York: Wiley, 161-79. Una referencia más actualizada en Stefano Bartolini (2002): «Electoral and party competition: analytical dimensions and empirical problems», en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political parties and new challenges*, Oxford: OUP, 84-110.

⁵ Entre los legisladores alemanes existe cierta cultura política que tiende a favorecer un estilo cooperativo en el diseño de las leyes (Helms, 1998: 157). En España se ha observado que este estilo ha operado con la incorporación de las minorías parlamentarias y nacionalistas en la elaboración de políticas, no solo en materias referentes a las autonomías, sino de diversa índole. Esta «inclusión» ha tenido lugar también durante los periodos de mayoría absoluta, probablemente más porque el gobierno no haya querido pasar sus leyes en

solitario, que por mantener integrada a esas minorías.

⁶ De acuerdo a la información proporcionada por este autor, entre marzo de 1918 y septiembre de 1923 hubo en España siete presidentes y doce Gobiernos, con una duración media de 166 días. Entre abril de 1931 y julio de 1936 hubo ocho presidentes y 19 formaciones de Gobierno, los cuales duraron 101 días.

⁷ Durante la I Legislatura los socialistas reclamaron elecciones anticipadas, pero fue la salida de los diputados de la UCD que siguieron a Oscar Alzaga, lo que condujo al presidente Leopoldo Calvo Sotelo a disolver las Cortes el 28 de agosto de 1982 y convocar a nuevas elecciones (Alonso-Castrillo, 1996: 506). En la V legislatura, el Partido Popular estuvo exigiendo al presidente González que convocara elecciones anticipadas tras la serie de escándalos de corrupción y escuchas ilegales de los que su administración estaba siendo acusada. No fue sino hasta los debates que se celebraron en el Congreso de los Diputados los días 21 y 29 de junio de 1995 que el «grupo catalán de CiU dejó clara y patente la conclusión de apoyo parlamentario», exigiéndole públicamente al presidente González, el sábado 8 de julio, que disolviera las Cámaras para el 31 de diciembre (Guerrero Salom, 2000: 290-99). De julio de 1995 a enero de 1996, el gobierno socialista trabajó políticamente sin mayoría, pero sin haber sido técnicamente, de acuerdo a la Constitución, puesto en minoría. El apoyo formal de CiU y la permanencia de los socialistas habría de responder a la aprobación de temas determinados y proyectos legislativos en tramitación, esto es «objetivos concretos y limitados». El 8 de enero de 1996 el presidente González procedería mediante Real Decreto a disolver el Congreso y el Senado, dando por concluida la legislatura y convocando a elecciones para el 3 de marzo de ese año. Por lo que respecta a las otras legislaturas, la III fue disuelta anticipada pero estratégicamente por Felipe González, después de las inconformidades que le generó el referéndum por el ingreso de España en la OTAN, mientras que la II y IV legislaturas la anticipación fue mínima, justificándose por preferencias de calendario (Sánchez Navarro, 1997: 71n). La VI ha sido la única Legislatura que ha cumplido la totalidad de su mandato, sin convocatoria de elecciones anticipadas. El 27 de marzo de 1996 se celebró la sesión constitutiva de la VI y el 5 de abril de 2000 la de la VII.

⁸ Véase el apartado 1.1. *El lugar de la oposición política en las democracias contemporáneas*.

⁹ Lijphart (2000: 17 ss.) ha objetado a Huntington (1994 [1991]: 239) su prueba de los *dos recambios* (traducido en el texto de Lijphart como prueba de «la doble alternancia») que el norteamericano aporta como un criterio para medir la consolidación democrática: «una democracia puede considerarse consolidada si el partido o grupo que toma el poder en las primeras elecciones de la época de la transición pierde las siguientes y entrega el poder a los ganadores, y si después estos últimos entregan pacíficamente el poder a los ganadores de las siguientes elecciones. La selección de los gobernantes a través de elecciones es el núcleo de la democracia, y ésta sólo es real si los gobernantes están dispuestos a entregar el poder como resultado de las elecciones». Huntington sostiene que el segundo recambio mostraría que al menos dos grandes grupos de líderes políticos están suficientemente comprometidos con la democracia y que el pueblo está actuando dentro del sistema democrático cambiando a los gobernantes, y no al régimen, cuando consideran que «las cosas van mal». Pero lo cierto es que esta «dura prueba», como el mismo Huntington también la ha calificado, no hace sino conceder elementos a Lijphart para criticar el valor de la *alternancia mayoritaria* como una condición de la democracia y de su consolidación. El argumento que Lijphart emplea es que en los 20 regímenes democráticos estables, consolidados y de larga duración analizados en su texto (2000 [1999]), cuatro de ellos –Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza– no superan la prueba de una sola alternancia en los cincuenta años que median entre finales de los cuarenta y la primera mitad de 1996, experimentando solo numerosas modificaciones en sus gabinetes sin llegar nunca a un cambio completo. Lijphart agrega que con referencia a esas mismas 20 democracias, ocho (incluyendo las cuatro mencionadas, más Bélgica, Finlandia, Israel e Italia) no prevalecieron la prueba de la doble alternancia o los dos recambios. Asimismo ofrece evidencia respecto a que un 40 por 100 de esas 20 democracias no pasaron la prueba, sin incluir las otras 16 democracias consolidadas que decide no darles el carácter de largamente duraderas.

¹⁰ En torno a los desarrollos teóricos sobre el concepto de consolidación democrática, búsquese la bibliografía citada por Gunther, Puhle y Diamandourus (1995: 7), referenciada esencialmente en las notas 18 a 24. Considérese también que la consolidación democrática no solo supone que la legitimidad de sus instituciones clave no sea contradicha por los grupos sociales y políticos más poderosos y representativos, sino que sus reglas básicas, esto es, su normativa de comportamiento político no resulten violadas por dichos grupos, ni por ningún otro.

¹¹ Estos autores apuntan que el porcentaje fue de 0,61 por 100. Consúltese Linz y Montero (1999: 17).

¹² Véase la nota 38 del apartado 1.1.

¹³ «A democratic paradox?», *Scandinavian Political Studies*, (23): 3, September, 246-251.

¹⁴ Los datos pueden ser consultados en el diario *El País*, del 23 de octubre de 2003.

¹⁵ Esto ocurre con la mayoría de las democracias. En el modelo norteamericano estudiado por Dahl, algunas minorías veían defectos específicos en el sistema constitucional, pero sus elementos sustanciales eran ampliamente aceptados. La ventaja de los sistemas democráticos fuertemente legitimados es que el grado de cultura política de sus sociedades permite distinguir entre la forma de gobierno que debe prevalecer y sus rendimientos.

¹⁶ Aunque Leopoldo Calvo-Sotelo ha rechazado el argumento de que con la llegada de los socialistas al poder se resolviera el ‘problema militar’, defendiendo más bien que, debido a que durante su gestión ‘el ‘problema militar’ había quedado definitivamente resuelto, fue posible que los socialistas llegaran al poder como llegaron en 1982» (Sinova [ed.] 1995: 572).

¹⁷ Sobre el tema, consúltese también el trabajo de Geoffrey Pridham (1995): «The internacional context of democratic consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective, en R. Gunther, P.N. Diamandourus y H. Puhle (eds.), *The politics of democratic consolidation*, London: The Johns Hopkin University Press, 166-203.

¹⁸ Desde la instauración de la democracia, CiU ha dado muestras de ser una oposición más moderada y conciliadora, mientras que el PNV, independientemente de lo que se ha señalado, ha tendido a ser beligerante y menos abierto a la negociación. Incluso Jordi Pujol, quien por largo tiempo fuera presidente de la Generalitat de Cataluña, antepone esta diferencia como estrategia para obtener mayores beneficios. Así, por ejemplo, a mediados del 2001, después de sostener una reunión con José María Aznar en el Palacio de la Moncloa, Pujol informó a los medios que el presidente del Gobierno *se cerraba en banda* al «desestimar sus peticiones de lograr un mayor autogobierno», circunstancia que, desde su perspectiva, era una «contradicción», ya que a diferencia del *lehendakari*, Pujol no optaba por «planteamientos que rebasaran la Constitución ni el Estatuto». Estas opiniones en ‘El Gobierno rechaza la petición de Pujol a Aznar de mayor autogobierno para Cataluña’, en *La Razón*, Madrid: sábado 4 de agosto de 2001, 11.

¹⁹ Este autor suscribió que el triunfo socialista había incidido positivamente en el conjunto de la consolidación democrática española, pero añadió que a la larga habría de suponer un fenómeno «anómalo» porque su extraordinaria hegemonía produjo una notable pérdida en el protagonismo parlamentario.

²⁰ El comentario de Powell se orienta sobre todo a la estabilidad de los gobiernos: «En el sistema electoral se introdujo un claro sesgo mayoritario con el propósito de evitar una excesiva fragmentación del sistema de partidos; en la moción de censura de carácter constructivo, que favorece la continuidad del Ejecutivo; en el requisito de mayoría simple para ganar una cuestión de confianza, que persigue idéntico propósito; y en el carácter abiertamente progubernamental del Reglamento del Congreso aprobado en 1982. Todos estos elementos tenían en común el propósito de garantizar la estabilidad y gobernabilidad del sistema democrático en ciernes».

²¹ En su estudio, el autor concluyó que la UCD y el PP habían sido más primados que el PSOE en cualquier circunstancia estructuralmente similar (véase cuadro 3), ventajas que ocurren también en situaciones de mayoría absoluta.

²² Gunther (1989) resume de este modo los efectos del sistema electoral: «esta ley *sobrerrepresenta* a los dos partidos naciones más grandes e *infrarrepresenta* sustancialmente a los pequeños partidos, mientras que los partidos con bases de apoyo concentradas geográficamente (como los nacionalistas vascos y catalanes) reciben una representación más o menos proporcional». Más datos sobre los aspectos positivos y negativos del sistema electoral español, en Montero, Llera y Torcal (1992: 17 ss.). En cuanto a los efectos positivos conviene apuntar que la normativa electoral logró reducir de forma considerable la numerosa concurrencia partidista de unas primeras elecciones, evitando una excesiva fragmentación; al mismo tiempo, no privó de representación parlamentaria a los partidos regionalistas o nacionalistas, facilitando su decisiva intervención durante el periodo constituyente y legitimando el nuevo sistema democrático ante los movimientos nacionalistas que habían colaborado a hacerlo posible; contribuyó también a la formación de mayorías parlamentarias al favorecer a los grandes partidos, creando las condiciones para gobiernos estables y capaces de afrontar el cambio político. Asimismo, los autores (Montero, *et al.*, 1992: 22-3) anotaron que el sistema electoral siguió produciendo efectos mayoritarios para los principales partidos y que se combinaron con el mantenimiento de la representación de los partidos nacionalistas o regionalistas. Gracias a los mecanismos de desproporcionalidad (mayor número de escaños que porcentaje de votación) que en su momento sirvieron para representar a los partidos conservadores, el PSOE pudo obtener mayorías absolutas, se mantuvo reducida la fragmentación parlamentaria y se

favorecieron las mayorías parlamentarias *unipartidistas*. De allí que el PSOE decidiera renunciar a sus propuestas anteriores que pretendían la disminución de los efectos del sistema electoral.

²³ Por ejemplo, Laboristas y Conservadores han obtenido juntos los siguientes porcentajes de escaños: 95,8 por 100 en 1979; 93,2 por 100 en 1983; 93 por 100 en 1987; 93,2 por 100 en 1992, y 94,1 por 100 en 1997, con los laboristas en el poder después de 18 años de gobierno conservador. En las elecciones generales de 2001, donde el primer ministro Blair retuvo el gobierno, Laboristas y Conservadores concentraron 86,7 por 100 de los asientos. Para este último dato véase [<http://www.parliament.uk/directories/hcio/stateparties.cfm#general>].

²⁴ En lo relativo a que PSOE y PP no pudieron formar gobiernos por sí solos en 1993 y 1996. No se puede hablar de bipartidismo en términos estrictos.

²⁵ Montero (1996) reseñó que de junio de 1977 a diciembre de 1996 se habían realizado en España ocho referendos (tres nacionales y cinco regionales), y más de 30 consultas electorales. Siete de estas últimas se habían llevado a cabo con el objeto de elegir a los miembros de las dos cámaras, Congreso y Senado (Cortes Generales), cinco para ayuntamientos y tres para el Parlamento Europeo. Muy probablemente, Lijphart, basado en datos de diversos autores, se refería a esas 15 elecciones –las de las Cortes, las municipales y las europeas– para obtener el porcentaje de proporcionalidad del sistema electoral. Ello es posible si descartamos las consultas electorales en las Comunidades Autónomas donde además de no haberse celebrado en igual número de ocasiones (cinco en Cataluña País Vasco, Galicia y Andalucía; cuatro en las otras trece), metodológicamente no sería conveniente promediar la proporcionalidad de los subsistemas autónomos con el estatal.

²⁶ Los porcentajes de voto desde 1979 a 1996 en Linz, Gangas y Jérez-Mir (2000: 438). Los referentes a las elecciones de marzo de 2000 (sobre porcentajes de votantes) en Boletín Oficial del Estado, número 81, martes 4 de abril de 2000.

Partido/Elección	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000
PSOE	30,4	48,1	44,1	39,6	38,8	37,3	33,93
UCD* AP/CP/PP	34,8*	26,4	26,0	25,8	34,8	38,6	44,22
TOTAL	65,2	74,5	70,1	65,4	73,6	75,9	78,15

²⁷ Muchas de estas organizaciones participan en las elecciones heridas de muerte. Son los casos del Partido de la Asociación de Viudas y Esposas Legales (PAVIEL); Mutuo Apoyo Romántico (MAR); Falange Española de las JONS (FE DE LAS JONS); Partido Comunista de los Pueblos de España (PCPE); Partido Humanista (PH); Familia y Vida; Otra Democracia es Posible (ODEP), etcétera.

²⁸ El autor toma como base las elecciones de 1996, aunque en una parte posterior (cuadro 5) muestra la evolución que desde 1977 ha tenido la tasa de ventaja de los principales partidos. De acuerdo a su análisis, los partidos más beneficiados en términos de representación son PP, PNV y PSOE, mientras que los partidos a los que más cuesta obtener cada escaño son Ezquierda Republicana de Catalunya, Izquierda Unida, Eusko Alkartasuna y el Bloque Nacionalista Galego. CiU constituye un caso excepcional, al recibir en casi todas las elecciones una proporción de escaños sorprendentemente ajustada al porcentaje de votos que le apoyan: «es el único partido en nuestro parlamento que está proporcionalmente representado».

²⁹ El autor recoge los datos de las encuestas del CIS aplicadas entre 1980 y 1993. Recuérdese que 1 es la extrema izquierda y 10 la extrema derecha, mientras que el centro se sitúa en los 5,5 de la escala. Véase también Tusell (2000: 33).

³⁰ Entre los trabajos que acostumbradamente se citan, además del de J. R. Montero (1979), destacan los de Eduardo Virgala Foruria (1988), *Moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*, Madrid: CEC, y Manuel Sánchez de Dios (1992): *Moción de censura: un estudio comparado*, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

³¹ El censurador se puede convertir, ante la opinión pública, en censurado, lo que supondría reforzar la orientación política del gobernante.

³² Véanse artículos 98.2 y 100 de la Constitución Española.

³³ El Tribunal Constitucional, la Junta Electoral Central, el Consejo General del Poder Judicial o el Tribunal de Cuentas.

³⁴ Aunque basados en la hipótesis de K. Strom respecto a que los gobiernos de coalición pueden ser menos «responsables (*accountable*)» y de este modo menos obligados que los gabinetes de un solo partido, las investigaciones de los autores arrojaron que estos últimos tienden a evitar acciones costosas que puedan ser capitalizadas por los grupos de oposición, lo que explica que los gobiernos de coalición estén más inclinados a responder a disputas en lo general y hacer uso de las fuerzas militares en lo particular.

³⁵ Según el periódico *El País*, 9 de octubre de 2003, p. 6, el envío de soldados fuera del territorio supone para algunos países como Polonia y Hungría la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del parlamento. En Alemania se necesita mayoría simple y en España solo el visto bueno del Congreso.

2.2. Los instrumentos parlamentarios de la oposición en España

Una vertiente más de investigación sobre el estudio de la oposición política es la que se refiere a su Estatuto Jurídico. Éste tiene por objeto dotar a oposición y minorías de personalidad legal y de instrumentos y medios para llevar a cabo su actividad al interior de los parlamentos. De su análisis pueden ser evidenciadas las diferencias de recursos entre gobierno y oposición. Una notable preocupación prevalece dentro de un sector de la comunidad científica por reconocer jurídicamente a las oposiciones (Euchner, 1980 [1972]: 445; Giulj, 1981; Sicardi, 1984; Molas, 1989: 56; Massari, 1990a: 58; Genusa, 2000). Constitucionalistas y politólogos especializados en asuntos legislativos, ven en su promulgación un instrumento útil e imprescindible, aunque no único ni decisivo, para garantizar y vigorizar la efectiva y adecuada actividad de la oposición en los recintos parlamentarios. También, y más importante aún, porque al equiparla con mecanismos que garanticen un ejercicio efectivo y adecuado de sus funciones, se asiste al fortalecimiento y calidad del sistema democrático en el que la oposición está operando. Este estatuto parlamentario, que no es otra cosa que su régimen jurídico, delimita las facultades o los poderes específicos y exclusivos para controlar la conducta del gobierno, inspeccionar los cuerpos vinculados y dependientes de él, reglamentar las sesiones para la interpelación a los ministros, garantizar la libre expresión del pluralismo en los órganos del parlamento, favorecer la participación y la representatividad de las minorías, y ordenar los mecanismos para la proposición legislativa de los opositores (Pasquino, 1998: 88). Para algunos estudiosos, más que un estatuto parlamentario se torna indispensable la constitucionalización de las minorías, la necesidad de que sean consideradas auténticos sujetos por la Constitución. El propósito es que cuenten con un respaldo jurídico al más alto nivel –a la par de los propios poderes del sujeto controlado– y que le permitan de modo sustantivo cumplir su función de *contra-poder* (Garrorena, 1998: 29-30). A lo anterior se debe añadir que en la medida que la oposición parlamentaria no está efectivamente contemplada en muchas constituciones y ni siquiera en muchos reglamentos parlamentarios, goza entonces de naturaleza política pero no jurídica (García Fernández, 1994: 46). Esto la hace «una de las *grandes desconocidas* en el ámbito del Derecho Constitucional» (Sánchez Navarro, 1997: 15). Antes que detectar si existe o no un Estatuto Jurídico de la oposición en España (lo cual algunos juristas ya han realizado), interesará en este apartado evaluar los recursos con que cuenta para enfrentar al gobierno. Se atenderá de modo especial su capacidad de control parlamentario y de incidencia en la agenda legislativa, señalándose si sus facultades se potencian de acuerdo al tipo de gabinete.

2.2.1. *Revisión de estudios comparados sobre los recursos parlamentarios de la oposición*

Desde la década pasada se inició en España un creciente interés por los estudios sobre los derechos de la oposición en la estructura parlamentaria. La mayoría se ha producido y abordado desde la perspectiva del Derecho Parlamentario y Constitucional (López Aguilar, 1988, 1991; Sánchez Navarro, 1995, 1997; Requejo, 2000; Rinella, 2000)¹. En algunos de estos trabajos se ha justificado la necesidad de que en España se estructure –o en su caso averigüe o determine– un estatuto jurídico de tal naturaleza, en la medida que la situación reglamentaria de las minorías presenta graves lagunas. Esto se debe a la insuficiencia de los medios que dispone para llevar a cabo su función constitucional de oposición, inclusive en comparación con los estatus que poseen otras oposiciones en países del entorno (Sánchez Navarro, 1997: 355). Se ha llegado también a la conclusión de que en la estructura parlamentaria española no se reconoce a la oposición una esfera significativa de maniobra, al prevalecer una preferencia difusa sobre la acción de la mayoría que inhibe la posibilidad de acciones minoritarias autónomas destinadas a conseguir efectos relevantes (Rinella, 2000: 152). En diversos trabajos se ha propuesto el cambio de la reglamentación existente a efecto de que la creación de comisiones de investigación no dependa de la voluntad de los más sino de los menos, al tiempo que se exige la corrección de la naturaleza constructiva de la moción de censura y los criterios de inclusión de las preguntas e interpelaciones en los órdenes del día (Requejo, 2000: 164; Sinova y Tusell, 1990). Si bien hay quien sostiene que el control parlamentario del constitucionalismo español recoge una de las versiones más amplias y actualizadas (Guerrero, 2000: 345), en general todos coinciden en la necesidad de proporcionar mayores facultades de intervención a la oposición y las minorías en los órganos clave de las Cortes Generales.

La *estructura de oportunidades* que los parlamentos democráticos ofrecen a los miembros de la oposición política o a los legisladores excluidos de la mayoría, varía también de un país a otro, e incluso, entre sistemas parlamentarios. Con sus notorias diferencias, los parlamentos cuentan con reglas y procedimientos que permiten al gobierno y a la oposición utilizar recursos y tener medios para una influencia que puede ser mutua o desigual. Han salido a la luz diversos estudios de carácter comparado sobre el peso que tienen las oposiciones parlamentarias en algunas democracias. Y los resultados sitúan a España en una posición aceptable, sin evidenciar una disparidad brutal con respecto a otros países de la zona. Sin ser radicalmente diferentes, las variables de medición utilizados por los investigadores fluctúan similares en casi todos los casos, y el propósito de todos ellos ha sido que a partir de una

puntuación conjunta se pueda calcular un índice sobre los recursos legislativos. Así, por ejemplo, Klaus von Beyme (2000: 42) empleó cuatro variables para evaluar las oportunidades de los legisladores, cuyo nivel se incrementa proporcionalmente a las valoraciones positivas: a) presidencia compartida; b) derecho de veto de las minorías por reglamento; c) posibilidad de veto de minorías a reformas constitucionales, y d) más de 100 sesiones al año. Los resultados son bastante favorables para España al grado de quedar ubicada en un mismo nivel de países como Alemania, Suecia, Luxemburgo, por encima de Gran Bretaña, Francia, Grecia, y solo por debajo de Italia, que es el país que obtiene la mayor puntuación (tabla 8).

Tabla 8. Oportunidades de participación de diputados de mayoría y oposición (Beyme, 2000: 42)

PAÍSES	Sesiones plenarias				Índice total
	Compartir la Presidencia	Derecho de veto de las minorías de acuerdo a Reglamento	Veto de minorías a cambios constitucionales	Más de 100 sesiones de Pleno por año	
Austria	x	x	x	— (39)	3.0
Bélgica	x	—	x	— (79)	2.0
Gran Bretaña	—	—	—	x (167)	1.0
Dinamarca	x	x	—	x (111)	3.0
Alemania	x	x	x	— (62)	3.0
Finlandia	x	—	+	x (131)	2.5
Francia	+	—	+	x (149)	2.0
Grecia	+	na	x	x (224)	2.5
Irlanda	—	—	—	-(84)	0.0
Italia	x	x	x	x (137)	4.0
Luxemburgo	x	x	x	— (77)	3.0
Países Bajos	x	—	x	— (82)	2.0
Noruega	x	—	x	na	2.0
Portugal	x	—	x	x (108)	3.0
España	x	x	x	— (88)	3.0
Suecia	x	+	+	x (123)	3.0

X= existe característica, 1 punto; += existe característica de modo restringido, ½ punto; —= no existe, no se asigna punto; na= sin respuesta

Sin embargo, el problema de este índice es que no incluye variables como la ordenación del trabajo parlamentario, la distribución de los órganos de la cámara o el alcance de los

mecanismos de control (preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etcétera). Tampoco detalla el objeto del veto permitido reglamentariamente a las minorías, ni si éste puede ser bloqueado por las mayorías, ni el peso que tienen los distintos órganos dentro del parlamento y sus procedimientos. Es, al mismo tiempo, un índice construido tanto para legisladores del gobierno como de la oposición, de manera que no diagnostica el caso concreto de los opositores ni en general las facultades efectivas de las minorías parlamentarias. En este sentido, el índice de von Beyme no suministra una medición real de las oportunidades, sino que describe únicamente si las oposiciones se encuentran o no legislativamente desamparadas, arrojando, para el caso de nuestro país, más que un lastre sobre la actividad de las minorías, la probable conveniencia de mejorar y reforzar su trabajo al interior de los recintos. La tabla del autor tiene un carácter estrictamente aproximativo en cuanto a que son insuficientes las variables para calcular la fuerza de los parlamentarios.

Ieraci (2000: 196) realizó también un estudio sobre las relaciones gobierno-oposición en cuatro democracias parlamentarias. España y Alemania resultaron muy acordes a la Gran Bretaña en lo referente a la configuración institucional general de las relaciones gobierno-parlamento. Estos tres países fueron reagrupados en democracias parlamentarias de *modelo de premierado* (de primer ministro), en tanto que Italia fue clasificada dentro de un *modelo parlamentario puro de democracia*, o bien, de *parlamentarismo no racionalizado*. Pero es el caso que mientras los ejecutivos español y británico pueden contar con una capacidad muy alta de proteger sus políticas, el modelo alemán de *premierado* resulta ser el más bajo de la escala, por debajo del italiano. Ello hace suponer que la oposición tiene mayor peso en estos dos últimos modelos. Sin embargo, para el caso de Italia el autor agregó que existían dificultades para clasificarla dada la reforma de los Reglamentos de 1998 (en vigor desde principios de 1999), cuya modificación ha permitido a los gobiernos italianos elevar la capacidad de proteger sus políticas². En este sentido, el caso italiano combina un modelo parlamentario puro (en cuanto a la dependencia de los Ejecutivos) con una capacidad creciente del gobierno de proteger sus políticas. Mientras tanto, el gobierno alemán dispone de una dirección fuerte, aunque una capacidad relativamente baja para la protección de sus iniciativas. Ieraci (2000: 199) concluyó que una estructura legislativa bicameral y considerablemente descentralizada tendía a favorecer la emergencia de estilos diversos en las relaciones gobierno-oposición, en el sentido que en el proceso legislativo se multiplicaban las ocasiones de negociación y de ejercicio de veto. Dicho de otro modo, la descentralización del proceso legislativo tiende a transformar las relaciones entre gobierno y oposición al trasladar un modelo de *conflicto y confrontación* a otro de *conciliación*. En el monocameralismo

británico el proceso legislativo es centralizado a causa de la debilidad del sistema de comisiones (cfr. Sánchez Navarro, 1995: 260), donde las fases destacadas del proceso legislativo se desarrollan en el Pleno. En teoría, la capacidad del gobierno de proteger sus políticas puede resultar generalmente reducida en aquellas arenas parlamentarias que se caracterizan por un elevado nivel de descentralización del proceso legislativo, uniforme y bicameral; así también, donde se tiene un sistema de comisiones fuerte con capacidad de incidir sobre el proceso legislativo. El modelo de Westminster presenta un nivel muy elevado de centralización del proceso legislativo (unicameralismo, bicameralismo fuertemente asimétrico asociado al sistema de comisiones débiles). En Westminster el centro de la actividad y del procedimiento parlamentario se encuentra en la Cámara, al tiempo que el número de las comisiones es limitado, no tienen poder deliberante, su nivel de especialización es bajo y el recambio de los miembros es muy elevado.

Tabla 9. Centralización del proceso legislativo de acuerdo a cuatro dimensiones (Ieraci, 2000: 201)

DIMENSIONES	GRAN BRETAÑA	ESPAÑA	ALEMANIA	ITALIA
Especialización de las comisiones	baja	alta	alta	alta
Continuidad de las comisiones	baja	alta	alta	alta
Autonomía de las comisiones	baja	baja	baja	alta
Capacidad decisiva de las comisiones	baja	alta	baja	alta

En la tabla precedente se correlacionan cuatro variables vinculadas con las comisiones parlamentarias a efecto de medir el grado de centralización del proceso legislativo en cuatro democracias. La primera dimensión se refiere al nivel de especialización de cada una de las comisiones. Italia, España y Alemania tienen un alto nivel de especialización, porque el reclutamiento se sustenta en las competencias profesionales de los diputados. Este nivel contrasta con el sistema de comisiones británico que se caracteriza por un elevado número de comisiones no permanentes y, en consecuencia, por un nivel más bajo de profesionalización. La segunda dimensión se refiere a la estabilidad y persistencia de las comisiones, así como a la duración del recambio de sus miembros. Exceptuando Gran Bretaña, los países se distinguen por su relativa continuidad en el curso de la legislatura, así como por una composición de comisiones comparativamente estable. La tercera dimensión corresponde al índice de penetración de las organizaciones partidistas en las comisiones parlamentarias y al grado de autonomía del que éstas gozan. En el parlamento italiano las comisiones son débilmente penetradas por las organizaciones partidistas. Los «comisionados» disfrutan de un grado de autonomía relativamente amplio. Caso contrario presenta España, la cual adolece de

una baja autonomía de las comisiones respecto a la línea del partido, lo que se explica por la disciplina de los parlamentarios y su afianzamiento desde finales de los ochenta. El carácter restrictivo del trabajo parlamentario a los grupos, en detrimento del legislador individual, así como la acentuada disciplina que se estipula en los propios reglamentos de los partidos, dan cuenta de la influencia sobresaliente que tienen las organizaciones políticas sobre los legisladores, y estos, a su vez, sobre las comisiones. Por último, la cuarta dimensión subraya una peculiaridad en los sistemas de comisiones italiano y español (cuyo peso es mayor en el primero si se compara con el segundo): la posibilidad de atribuir o delegar el poder deliberante de las comisiones, así como que sobre la base de ciertos procedimientos el proceso legislativo de un determinado proyecto de ley iniciado en el Pleno pueda ser concluido en las comisiones al cual había estado destinado (para el caso español se excluyen reformas constitucionales, cuestiones internacionales, leyes orgánicas, así como de bases y de presupuestos generales del Estado). Del lado opuesto se ubicaría el proceso legislativo en el parlamento británico que se realiza esencialmente en el Pleno de la Asamblea.

Sobre esta base el autor identificó dos modelos *ideales* y extremos de relaciones gobierno-oposición en el proceso legislativo. En el primer modelo, cuyo prototipo es el caso británico, el proceso legislativo es fuertemente centralizado, tiene lugar en el Pleno y la capacidad del gobierno de proteger sus políticas es muy alta. El sistema de comisiones juega un rol secundario, limitándose a desarrollar funciones referentes a su influencia sobre las decisiones legislativas finales y marginales. Adicionalmente, las comisiones están penetradas por las organizaciones partidistas, por lo que el fenómeno de un comportamiento «incoherente» de los diputados respecto a la línea política oficial del partido llega a ser bastante raro. La probabilidad de un compromiso entre el gobierno y la oposición es baja y las posiciones políticas asumidas por los partidos en el proceso legislativo se ordenan fielmente entre los que están en el poder y en la oposición. El proceso legislativo es rígido, facilita la identificación de los partidos opositores y gubernamentales, y contribuye a la emergencia del fenómeno de la institucionalización de las relaciones entre ambos. El segundo modelo se identifica con el caso italiano. Aquí encontramos un proceso legislativo marcadamente descentralizado y una capacidad baja del gobierno de proteger sus políticas. Las comisiones desarrollan funciones deliberativas y algunas decisiones legislativas relevantes. La descentralización del proceso legislativo obstaculiza la penetración de organizaciones partidistas en las sedes decisorias, por lo que las comisiones preservan su autonomía. A su vez, la autonomía de las comisiones alimenta el comportamiento independiente de sus diputados con relación a la línea política

oficial del partido, incentivando por este medio las decisiones «incoherentes». Esta particularidad del proceso legislativo reduce no sólo el carácter central de la actividad desempeñada en el Pleno, sino que resquebraja su relevancia. Esto último se configura como un proceso *flexible* en el cual las posiciones políticas oficiales del gobierno y de la oposición pueden variar según la contingencia táctica y el ámbito de decisión (el Pleno o las comisiones). En otras palabras, las posiciones políticas expresadas en el Pleno pueden ser modificadas en comisiones y viceversa. De aquí que los partidos no se identifiquen plenamente con los roles institucionales de oposición y gobierno, sino que oscilen entre una duplicidad de roles. En términos generales, hay una fuerte tendencia a que gobierno y oposición busquen el compromiso más que la confrontación abierta.

Siguiendo el marco de análisis propuesto por Ieraci, España se insertaría entre estos dos modelos extremos. No es un parlamento propiamente centralizado si se tiene en cuenta que el Pleno y las comisiones desarrollan funciones legislativas relevantes. El aumento del trabajo parlamentario ha provocado que las comisiones legislativas tengan competencia plena en legislación ordinaria. Pero se debe decir que aun cuando las comisiones son un órgano decisorio que suple al Pleno en cierta modalidad legislativa, reproduce la composición de este último y es probable que lo que se acuerda en comisiones se mantenga en el Pleno (o que este último tenga finalmente el poder de decisión). Así también, debido a su relativa descentralización, la supremacía de los grupos y a que diputados y senadores siguen la línea programática del partido. Esto supone que sea un hecho excepcional encontrar posiciones incoherentes entre la postura oficial de la Ejecutiva-partido parlamentario y la conducta del legislador. Adicionalmente, se combinan resultados cooperativos y competitivos en la medida que los planteamientos oficiales de mayoría y oposición pueden variar por un conjunto de circunstancias, en esencia de intercambio político a lo largo del curso parlamentario. Sin embargo, y con independencia de las influencias externas del sistema electoral, es posible identificar parlamentariamente al gobierno y la oposición en virtud de que los votos se dan por bloque y no diferenciados. Por otro lado, las comisiones de las Cortes Generales tienen poder de deliberación y, por consiguiente, su posición en el proceso legislativo es influyente. Pero la elevada capacidad del gobierno de proteger su política es tal que la deliberación de las comisiones puede ser controlada y raramente generar decisiones incoherentes. Esta elevada capacidad de los gobiernos españoles es posible no obstante la aparente descentralización del proceso legislativo, capacidad que se fortalece sobre todo en situación de mayoría absoluta y para leyes ordinarias. Exceptuando las condiciones en que la representación de diputados

gubernamentales es baja, la oposición española tiene pocas oportunidades de una influencia consistente.

Para cierto sector de la comunidad científica, los comités o las comisiones parlamentarias son considerados un destacado referente para evaluar el funcionamiento de las asambleas nacionales y la influencia de los opositores. A partir de los estudios de Strom (1984, 1990) y Doering³, el norteamericano B. Powell Jr. (2000: 32 ss.) consideró que las comisiones podían influir en la formación de políticas y proporcionar oportunidades a la oposición. En línea con las cuatro dimensiones de los comités parlamentarios propuesto por Ieraci, Powell Jr. tomó en cuenta cuatro variables: a) correspondencia de las comisiones con los ministerios del gobierno; b) espacios para la oposición dentro de las comisiones; c) capacidad del gobierno de controlar la agenda parlamentaria y d) capacidad de las comisiones para enmendar las iniciativas del gobierno. El autor consideró 20 democracias occidentales, la mayoría de ellas europeas, con excepción de Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón. La correlación de las variables arrojó tres niveles de decisión legislativa y poder gubernamental: 1) reglas que facilitan influencia a la oposición en las legislaturas; 2) reglas que promueven una influencia parlamentaria dividida entre mayoría y oposición y 3) reglas que apoyan la dominación de los gobiernos sobre las legislaturas. Al igual que otros trabajos (cfr. también von Beyme, 2000: 42), España no resultó mal situada en torno a la fuerza opositora en los parlamentos. Junto con Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Noruega, Suecia y Suiza, nuestro país de estudio se insertó en el primer nivel. Para estos países, Powell Jr. (2000: 34) clasificó positivamente la correspondencia de sus comisiones con los departamentos del gobierno; que los escaños en los comités fueran compartidos entre mayoría y el principal partido de la oposición, que el gobierno tuviera una capacidad media para controlar la agenda legislativa y que en las comisiones los grupos parlamentarios no tuvieran límites para enmendar los proyectos gubernamentales.

Pero como los anteriores, este esquema debe ser tomado con un valor meramente aproximativo, sobre todo porque en algunos casos no coincide con los resultados de otros trabajos. El más dispar es Alemania. Mientras para Ieraci las comisiones adolecen de capacidad autónoma y decisiva, para Powell Jr. este país se ubica en una posición aceptable, idéntica a España, Austria, Bélgica y Noruega (ver Beyme, 2000: 42). Los casos más parecidos entre ambos autores serían, además de España, Inglaterra, en el sentido que este último es ubicado dentro del tercer nivel («reglas que apoyan la dominación de los gobiernos

sobre las legislaturas»), inclusive situándose en el último lugar (sin correspondencia entre comisiones y ministerios; escaños de comisiones no compartidos con la oposición; existencia de un alto control del gobierno sobre la agenda parlamentaria, y limitaciones a la oposición para enmendar los proyectos gubernamentales). Italia sería el ejemplo menos claro. Para Ieraci, la estructura italiana de comités parlamentarios es relevante: éstos cuentan con autonomía, especialización, continuidad y capacidad decisiva (tabla 9). El autor la insertó en el segundo nivel («reglas que promueven una influencia parlamentaria dividida entre mayoría y oposición»), estimando que existe correspondencia entre las comisiones y los ministerios; que la cámara controla la agenda parlamentaria y que no hay límites para que en las comisiones se enmienden los proyectos del gobierno, pero con el punto de que en los comités no hay escaños compartidos entre gobierno y opositores. Powell Jr. no profundizó más sobre este aspecto del caso italiano, el de la división/composición de escaños en las comisiones. Es necesario decir que las comisiones italianas se han configurado de manera que reflejan la proporción de los grupos parlamentarios (Manzella, 1977: 191). Incluso con la reforma de 1998, el actual Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 19.1 y 19.2 mantiene este presupuesto, al establecer que cada grupo parlamentario designa a los componentes de las comisiones permanentes, repartiéndolos en números iguales y de modo que respete la proporción de los propios grupos. De tal modo, es probable que la amplia fragmentación que prevalece entre los grupos parlamentarios de la oposición italiana bloquee una adecuada distribución de los escaños en comisiones, y así también el propio porcentaje en el reparto de éstas, por lo que en ambas situaciones terminará por proporcionar más comités a la mayoría y un mayor dominio del gobierno. En suma, para el caso que aquí interesa, se puede deducir que si bien en España la estructura de comisiones suministra a la oposición mayoritaria y las minorías (salvo el Grupo Mixto)⁴ recursos legislativos aceptables, los esquemas de los autores mencionados continúan sin considerar la variación de oportunidades de acuerdo al gabinete que se ha conformado, un hecho que, como veremos, afecta a toda la dinámica parlamentaria, y trasciende al sistema de comités (López Aguilar, 1991: 204). Antes de abordar los límites de las minorías en el conjunto de la estructura parlamentaria española, veamos un aspecto que cuestionan los estudiosos: el papel preponderante de los grupos parlamentarios.

2.2.2. La posición, influencia y rol de los grupos parlamentarios

Las oposiciones se han beneficiado del creciente papel y reconocimiento que han adquirido los grupos parlamentarios en diversas constituciones (von Beyme, 1987: 36; Morales Arroyo, 1990; Heidar y Koole, 2000). Para diversos autores la forma más evidente y sin equívocos de

institucionalización de la oposición es la que se ha hecho legalizando a los partidos y los grupos parlamentarios (Ferrando, 1970: 32). Con excepción del Reino Unido donde existe un bipartidismo casi perfecto que permite distinguir a las fuerzas políticas presentes, el reconocimiento de la oposición en la mayoría de los países tiende a darse a través del grupo parlamentario (Rinella, 2000: 136). En términos simples y generales, el grupo parlamentario es el partido político con representación en el parlamento. En el caso de España, el grupo parlamentario es el centro de gravedad del pluralismo político dentro de las Cortes Generales, y los diputados individuales se encuentran jurídica y políticamente descompensados respecto a los grupos. Con base en el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Senado, los especialistas apuntan que los legisladores españoles optaron por potenciar la figura de los grupos parlamentarios en detrimento de la posición de los diputados individuales y autónomos (Oñate, 2000: 102-3). De hecho, como dejan ver los artículos 25, 26 y 27 del Reglamento del Congreso, si algún o alguno de los diputados no quedara integrado en cualquiera de los grupos parlamentarios, se incorporaría «automáticamente» dentro del Grupo Mixto al vencimiento del plazo. En su artículo 23.1, el RCD estipula que para la constitución de un grupo parlamentario se exige la concurrencia de un número no inferior a quince diputados, aunque también pueden constituirse en grupo parlamentario la formación o formaciones que hayan obtenido un número de escaños no inferior a cinco y por lo menos el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la nación.

Esta formulación pretende que sea garantizada la posibilidad de conformar grupos de carácter regionalista en un país con marcadas sensibilidades de este tipo. Finalmente, se señala que ningún diputado podrá formar parte de más de un grupo parlamentario (artículo 25.2) y que la constitución de los grupos se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso (artículo 24.1 RCD). Exceptuando el caso del Grupo Mixto, Mientras el cambio o incorporación a un grupo podrá operarse solo dentro de los cinco primeros días de cada periodo de sesiones (artículo 27.1). Los grupos parlamentarios representan así a los partidos, y en el caso de España se concreta con especial notabilidad dado que, con la obvia excepción del Grupo Mixto, los grupos parlamentarios se corresponden con los partidos políticos de forma individualizada. Ello significa que cada grupo representa a un solo partido. Tal apreciación cobra mayor fuerza cuando observamos que las Cortes Generales sustentan su funcionamiento en los órganos colegiados o los grupos parlamentarios y sus representantes, por lo que las posibilidades de actuación independiente

de los diputados individuales quedan «considerablemente reducidas» (Oñate, 2000: 104-5). Para el objetivo de esta investigación, interesa sobremanera la influencia de los grupos parlamentarios frente a los proyectos de ley que el gobierno presenta a la cámara, donde a grupos y diputados, según el artículo 110.1 del Reglamento del Congreso, se les faculta para presentar enmiendas a los mismos, pero el escrito de enmiendas de los diputados deberá llevar la firma del portavoz del respectivo grupo parlamentario. De acuerdo a Requejo (2000: 95) la dependencia del legislador al grupo parlamentario en este aspecto es un hecho desconocido en el derecho constitucional comparado. En la misma línea restrictiva de la actividad autónoma del parlamentario individual, las enmiendas que sean a la totalidad del proyecto (y en las que se soliciten la devolución del proyecto de ley o se proponga un texto alternativo) sólo podrán ser presentadas por los grupos parlamentarios (artículo 110.3 RCD). Del mismo modo, sólo los grupos parlamentarios están facultados para mantener y defender esos votos particulares y enmiendas en la discusión plenaria, notificándolo previamente al presidente de la Cámara (artículo 117 RCD). Lo mismo puede ser dicho para la iniciativa legislativa parlamentaria, cuyas proposiciones de ley pueden ser presentadas por un diputado siempre y cuando vayan acompañadas por la firma de otros catorce miembros de la cámara, o bien por un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz (artículo 126 RCD)⁵. Otro tanto ocurre con la formulación de enmiendas, ya que se exige la firma del portavoz del grupo respectivo en las enmiendas al articulado, mientras que las enmiendas a la totalidad son privativas de los grupos. Así, el diputado individual en la vida parlamentaria tiene muy pocas posibilidades de intervención autónoma, y el control de los dirigentes del grupo es notorio. Los reglamentos internos de los distintos grupos prevén importantes sanciones (políticas y económicas) si no se asiste a las sesiones o se desatienden las instrucciones del grupo. En los últimos tiempos, y a pesar de las decisiones de los tribunales sobre el tenor, se ha pretendido restringir también la posibilidad de cambio del grupo de los diferentes parlamentarios. Todo ello ha conducido a un debilitamiento, quizás inevitable, de la autonomía individual de cada parlamentario (López Garrido y Subirats, 1990: 46). De ahí que se diga que en España se ha configurado un sistema «grupocrático» (Sánchez Navarro, 1995) o de «Parlamento de Grupos» (López Aguilar, 1991).

2.2.3. Los límites de la oposición en las Cortes Generales españolas

Los más elaborados análisis de cosecha nacional sobre la oposición y las minorías parlamentarias en la estructura parlamentaria española, han concluido que los reglamentos apenas contienen garantías formales para desarrollar con efectividad sus funciones, al punto

de contrastar poderosamente con lo observado en sistemas como Gran Bretaña, Italia y Portugal (Sánchez Navarro, 1995). Esto se verifica desde el acceso a la Presidencia del Congreso y el Senado, cuya elección se rige por el principio de mayoría (artículos 37 RC y 7 RS). Existe evidencia empírica en torno a que los Presidentes de las dos cámaras, en ambos casos representantes del grupo parlamentario mayoritario, pueden dificultar o impedir la buena marcha de la vida parlamentaria, beneficiando a las mayorías en detrimento de las minorías (Requejo, 2000: 67). Esto mismo se refleja en las Mesas del Congreso y el Senado (cuyas competencias se centran en la organización del trabajo de las Cámaras, programar las líneas generales y fijar el calendario de actividades del Pleno y de las comisiones, previa audiencia de la Junta de Portavoces), en la medida que su composición y capacidad de decisión responde al principio mayoritario. Aunque en la práctica las Mesas suelen buscar el consenso, se hace imposible lograrlo en caso de conflicto (Sánchez Navarro, 1997: 106). Esto se agrava tanto porque la oposición no cuenta con garantías para interponer recursos ante el Pleno sobre órdenes impuestas por la mayoría, como por el riesgo de que ciertos grupos minoritarios no consigan tener presencia en las Mesas, impidiendo así su participación en las deliberaciones que en ellas tengan lugar (Moreno, 1992: 55). Al permitir un voto limitado, los promotores de la protección de las minorías sugieren que se establezca, al igual que en los sistemas parlamentarios belga y francés, el requisito de mayoría reforzada o absoluta a efecto de que obligue a negociar en la composición de la Mesa (Requejo, 2000: 72). También se ha propuesto que la fijación del orden del día quede al menos una vez a la semana en manos exclusivas de la oposición. Por lo que respecta a la Junta de Portavoces, la que por definición es considerada el órgano político en las dos cámaras de las Cortes Generales, se da en general una valoración positiva. Está integrada por un representante de todos los grupos parlamentarios (mayoría, oposición y minorías) y se reúne, para cada caso, bajo la Presidencia del Congreso y el Senado. Se ha señalado que es posible que dentro de la Junta la mayoría esté en inferioridad de condiciones respecto a unas minorías representadas a la hora de la discusión, así como por el hecho de que reglamentariamente se exige la adopción de acuerdos en función de un voto ponderado (salvo para el Senado, si bien en la práctica así procede). Para algunos constitucionalistas, el rol que los reglamentos españoles dan la Junta de Portavoces es aceptable porque permite que los grupos minoritarios participen con mayor intensidad en la convocatoria y composición de un órgano que incide fundamentalmente en el establecimiento del orden del día. No obstante, el problema al que se enfrenta la Junta es superar el filtro de la Mesa, la cual puede provocar la exclusión de determinados grupos y que la mayoría ejerza su predominio. De ahí que se diga que en la Junta los grupos minoritarios

reciban una protección específica en cuanto a la participación, pero no en lo referente a la decisión (Sánchez Navarro, 1997).

En lo correspondiente a las funciones de control, tales como preguntas e interpelaciones los constitucionalistas tienen también sus críticas con relación a su efectividad. La ventaja de las preguntas es que pueden ser presentadas ante la Mesa de las Cámaras sin que se exija intervención de los grupos parlamentarios, dejándose en manos de los parlamentarios individuales la iniciativa de tomar alguna medida que pueda repercutir sobre un asunto del gobierno (artículo 185 RC o 160 RS)⁶. Pero el problema al que nuevamente se enfrentan oposición y minorías, además de la admisibilidad de las preguntas por parte de la Mesa (y de las que se excluyen todas las de interés personal), es que en los órdenes del día no se seleccionan aquellas que destaquen por su impacto o trascendencia política, sino por el criterio de prioridad a los legisladores que no hubieran planteado otras en el mismo periodo de sesiones, así como por la proporcionalidad entre los grupos parlamentarios (Requejo, 2000: 130). Las preguntas se dividen entre aquellas con respuesta oral y escrita. Las primeras, que a su vez se clasifican entre las que se contestan en Comisiones o el Pleno, son las de mayor relieve político (sobre todo estas últimas). Sin embargo, que sea así provoca un cúmulo de preguntas cuya espera perjudica su eficacia, desmejorándose más aún por la usual aplicación del tiempo mínimo semanal (191 RC y 165 RS). Asimismo, para el caso del Congreso, en cuya Cámara se lleva a cabo la sesión de control más importante, solo se tienen en cuenta aquellas preguntas que obren en poder del Registro a las veinte horas del jueves anterior al comienzo de la sesión plenaria en que serán tramitadas –aunque es posible introducir una pregunta al orden del día por el procedimiento de urgencia– (Sánchez Navarro, 1997: 143). Las preguntas por escrito, aunque de menor impacto público, tienen establecido un plazo máximo de veinte días para ser respondidas, conteniendo además un mecanismo sancionador si el gobierno no contesta. Más que una información, quien interroga busca a través de este medio demostrar interés por sus electores, su zona territorial y dejar en evidencia al ministro ante la opinión pública (Portero, 1998: 26; Bastida, 1997: 101). Dentro de la práctica parlamentaria española la principal crítica sobre la efectividad de este instrumento de control es que su utilización deja mucho que desear cuando las Cámaras están dominadas por una mayoría sólida. La rigidez para la introducción de alguna pregunta de urgencia termina por dejarnos en desventaja con respecto a lo que acontece en Inglaterra o Italia. Una vez formulada la pregunta por el diputado, el gobierno contestará, y una vez que aquél ha replicado concluye con una nueva intervención del gobierno. A ello hay que añadir el tiempo

establecido para la formulación, que oscila entre cinco y tres minutos, Congreso y Senado respectivamente, hecho que limita la efectividad de este instrumento de control parlamentario.

La diferencia sustancial entre el procedimiento de tramitación de preguntas e interpelaciones es fundamentalmente de tipo temático. Estas últimas tienen por objeto una cuestión de política general que debe ser contestada en el Pleno (aunque recordemos que hay preguntas que se resuelven por escrito). Moreno (1992: 73) ha señalado en torno a este mecanismo de control que no favorece en absoluto los intereses del grupo minoritario que la propone porque por principio de cuentas ha de esperar quince días desde su publicación para estar en condiciones de que la pregunta sea incluida en el orden del día. Al ser así, es probable que el ejercicio de este mecanismo acontezca en un momento bastante posterior, conllevando la consiguiente pérdida de su interés y oportunidad política: «de cualquier modo, salvo en casos muy concretos, el instrumento habrá perdido actualidad y su funcionalidad se habrá desnaturalizado». Las interpelaciones urgentes han tratado de paliar esta situación desfavorecedora. Pero se enfrenta a un trámite de una semana para su sustanciación y a su condicionamiento de que las sesiones de la semana correspondiente no estén reservadas a asuntos determinados. Asimismo, huelga decir que los parlamentarios que integran la mayoría política son los que menos uso hacen de las interpelaciones, a efecto de aprovechar la prioridad otorgada por los reglamentos en momentos en los que se incrementa la labor fiscalizadora de la oposición, obstaculizando, de este modo, dicha tarea (Presno, 1999: 101-2). En el plano comparado, un punto débil de las interpelaciones en el ordenamiento español se dejan ver en el hecho de que sus debates no son protagonizados por el interpelante y el gobierno, sino por un representante de cada grupo parlamentario, excepto del que procede la interpelación. Simultáneamente, se prohíbe que en el mismo orden del día pueda incluirse más de una interpelación del mismo grupo parlamentario, a diferencia de lo que acontece en Italia en cuyo orden del día de la misma sesión pueden ser incluidas más de dos interpelaciones por idéntico diputado.

Existen otros mecanismos de control parlamentario trascendentales⁷, pero vale la pena centrarse en las comisiones de investigación. Se sabe que las comisiones de investigación tienen un carácter publicitario y de impacto público antes que de resolución judicial. Un comentario que ilustra adecuadamente lo que las comisiones de investigación representan hoy día de acuerdo a los Reglamentos de las Cortes es su calidad de «instrumento de gobierno de la mayoría» (Presno, 1999: 103). Podría decirse que las mayorías parlamentarias tienen casi

garantizado el dominio sobre este instrumento, hasta el punto que en la IV Legislatura se crearon solo dos de las veinte comisiones de investigación solicitadas, una incluso a petición del grupo mayoritario⁸. Esto se hace todavía más complejo por el hecho de que tales comisiones no son solo una potestad de la mayoría para su creación, sino que, una vez creada, la propia mayoría controla su funcionamiento y acuerdos, el curso de los trabajos y el informe final (López Aguilar, 1988: 268). No se olvide, además, que la composición de las comisiones respeta la importancia numérica de los grupos parlamentarios. He insistido que solo bajo gabinetes de minoría dichas comisiones se han estimulado, si bien debe tenerse en cuenta que no lo ha hecho en torno a la cantidad de comisiones sino en lo referente a su significación e impacto político (Guerrero, 2000: 170 ss.)⁹. Como aventuramos en el apartado relativo a la importancia de que los opositores desarrollen su control sobre el gobierno, la variabilidad de creación de comisiones según el equilibrio político entre mayorías y minorías aumenta el riesgo de que los fines perseguidos por ellas sean asumidos por otros sujetos de relevancia, tales como los tribunales y los medios de comunicación. Valga decir, sobre este instituto parlamentario, que cuando ha logrado su conformación, la mayoría lo ha utilizado para congelar temas conflictivos en los que los grupos mayoritarios no tenían demasiado interés en entrar a fondo (Sánchez Navarro, 1997: 267; Guerrero, 2000: 175¹⁰). El constitucionalista Ángel Garrorena Morales (1998: 31 ss.) ha ofrecido algunas sugerencias para fortalecer la función de control en el parlamentarismo español, entre las que sobresalen la posibilidad de que las comisiones de investigación puedan ser creadas por las minorías en detrimento de la acción del gobierno; que las peticiones de comparecencia de los miembros del gobierno sean decisión última de la Mesa y la Junta de Portavoces, ambas de clara tendencia mayoritaria; que la minoría tenga facultades efectivas para hacer comparecer a los ministros, incluso con cierta frecuencia a altos cargos de la administración; que el orden del día pueda ser reservado a la minoría para que ésta disponga libremente del mismo al menos una vez cada cierto número de sesiones, o que se introduzca la figura de «mociones de la minoría» (cuando no reúnan el criterio de todos los grupos minoritarios) o de «mociones de la oposición» (cuando expresen una postura unánime).

Finalmente, conviene abordar el rol de oposición y minorías en el procedimiento parlamentario ordinario y especial. La conveniencia de abordarlo reside en que este estudio sobre la oposición política no se basa tanto en su capacidad para controlar al gobierno mediante preguntas, interpelaciones, mociones o comisiones de investigación, sino en la función propiamente legislativa, donde oposición y minorías promueven, inciden y dan

dirección política al gobierno central (al igual que lo hacen las entidades autonómicas para el caso de los Estatutos). Como acontece en la mayoría de los sistemas democráticos, la Constitución Española en su artículo 87 faculta al Gobierno, al Congreso, el Senado y los gobiernos y asambleas autonómicas a iniciar legislación (se reconoce la iniciativa popular pero limitada a leyes ordinarias). Esto, formalmente, significa que oposición y minorías tienen capacidad para proponer leyes. Sin embargo, los constitucionalistas afirman que este reconocimiento institucional de la iniciativa no beneficia a las minorías, puesto que solo deja en sus manos el poder para promoverla, más no su ejercicio, el cual depende de las Mesas de ambas Cámaras y la toma en consideración por los Plenos (Requejo, 2000: 93 ss). Por otro lado, como se ha dicho, el procedimiento legislativo se reserva a los grupos parlamentarios o a un determinado número de parlamentarios, lo que repercute en contra de los legisladores individuales. De ahí que el Grupo Mixto en las Cortes Generales, por su heterogénea y reducida composición se enfrente a dificultades para iniciar leyes, debiendo superarlas mediante acuerdos internos entre sus miembros para lograr apoyos mutuos. Aquellos diputados que representen a un solo partido de ámbito regional dentro del Grupo Mixto pueden recurrir también a negociaciones dentro de sus respectivos gobiernos o asambleas regionales para que a través de éstas las iniciativas se promuevan. Esto acontece sustancialmente con lo relativo a descentralización de competencias o reformas a Estatutos de Autonomías.

Todas las proposiciones de ley se someten a la toma en consideración inicial. Sánchez Navarro (1997: 307) sostiene que esto garantiza que la Cámara debata públicamente el texto y se conozcan los planteamientos de oposición y minorías. Pero reconoce que el grupo mayoritario en el Pleno puede no aprobar su consideración y truncar toda posibilidad de desarrollo. En un plazo de 30 días a su recepción en la Mesa, si el gobierno no negara expresamente su conformidad a la tramitación de la proposición, ésta quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (artículo 126.3 RC). Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular se someten a un trámite adicional, que es el de su examen por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos (artículo 127 RC). Lo mismo ocurre para los proyectos y proposiciones de ley orgánica, a los que la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, otorga tal calificación de acuerdo a la previsión constitucional (artículo 130 RC y 81.1 CE). La Comisión puede también solicitar a la Mesa de la Cámara si el proyecto reviste o no carácter de ley orgánica. Los proyectos de legislación

ordinaria, esto es, las iniciativas del gobierno, no están necesariamente sujetos a un debate de totalidad inicial en el Pleno como ocurre con las proposiciones. El *iter* seguido es su publicación ordenada por la Mesa, la apertura de un plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente. Las enmiendas a la totalidad, la devolución del proyecto y la propuesta de un texto alternativo obligan, sin embargo, a que el proyecto del gobierno se someta a un debate de totalidad en el Pleno (artículos 74.2, 109, 110 y 112 del Reglamento del Congreso). Una vez que proyectos y proposiciones se encuentran en fase de estudio en Comisión, se inicia un proceso por el cual se emite un informe a la vista del texto y las enmiendas, y posteriormente participan e intervienen la mayoría de sus componentes. Esto último es lo que se denomina «debate en comisión» (artículo 113 RC). Se discute artículo por artículo y hacen uso de la palabra *enmendantes* y miembros de la misma. Allí se pueden incorporar nuevas enmiendas, tanto para alcanzar acuerdos por aproximación con las enmiendas formuladas, como para subsanar errores e incorrecciones (artículo 114). A lo posterior se emite un dictamen y se procede a la deliberación de la iniciativa en el Pleno del Congreso. En su estudio, Sánchez Navarro (1997: 310) consideró que al regresar al Pleno la rigidez reglamentaria se manifiesta de nuevo en perjuicio de las minorías. Esto es así porque el debate se ciñe al dictamen de la Comisión y a las enmiendas y votos particulares ya defendidos y rechazados en la misma. Así también porque solo se admiten las enmiendas en «un ámbito muy limitado y en condiciones muy severas» que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones, introducir enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen cuando ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige.

La regulación del uso de la palabra en la fase de deliberación guarda también sus inconvenientes para la oposición. Se articula de un modo restrictivo. Los turnos son limitados y responden al modelo clásico de enfrentamiento con escaso turno a favor y otro en contra. La propuesta de Requejo (2000: 97) es que se permita conocer las opiniones no solo del gobierno y de la mayoría que lo sustenta o de los grupos minoritarios, sino de los parlamentarios que disienten de su grupo. Tras el debate, el texto resultante puede ser enviado de nuevo a Comisión con el fin único de que en un mes efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno, o bien, aprobarlo y continuar la tramitación en el Senado. Esta última Cámara en realidad ocupa en el procedimiento legislativo una posición claramente subordinada (Sánchez Navarro, 1997: 310). Sus modificaciones pueden ser aceptadas o no en última instancia por el Congreso, al tiempo que el Senado cuenta solo con dos meses para

vetar el texto o introducir enmiendas, así como 20 días si el Gobierno o el Congreso declaran la urgencia de un proyecto de ley. Es importante anotar que las minorías no pueden evitar la declaración de urgencia de un proyecto, en la medida que esta declaración compete a la Mesa del Congreso a petición del gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados (artículo 93 RC), mientras que en el Senado es de oficio, a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores (artículo 113 RS). Así pues, y a reserva de que en el próximo capítulo se abordarán las ventajas de los procedimientos de ley orgánica para oposición y minorías, en el conjunto formal del procedimiento legislativo los opositores gozan de escasas garantías formales. En términos comparados, los ordenamientos presentan una situación de predominio formal y sustancial de la mayoría, y solo en ciertas ocasiones, como en Italia y Portugal, se prima a las minorías en las decisiones sobre el procedimiento a seguir o la potenciación del debate en el Pleno (Sánchez Navarro, 1997: 312-3).

Visto en una perspectiva general, se puede concluir entonces que oposición y minorías han interactuado en condiciones restrictivas, si bien no lesivas, en las que se privilegia el papel de las mayorías. Esto se percibe a partir de los mecanismos para la determinación del orden del día donde la Mesa constituye un órgano en el que «la mayoría conserva su capacidad decisoria». En situación de mayoría absoluta, es creciente escuchar en los medios de opinión pública las críticas de la oposición política en torno a que los ejecutivos españoles se niegan a acudir al Congreso –o solo acuden a voluntad– para dar cuenta de sus decisiones o sobre aspectos de importancia nacional. Y esto es así porque oposición y minorías carecen de instrumentos parlamentarios para producir debates de política general, obligar a la comparecencia del presidente del Gobierno y sus ministros o constituir comisiones de investigación. Los procedimientos de control están supeditados a la voluntad de la mayoría. La necesidad de revertir ello cobra mayor relevancia si recordamos lo dicho en un apartado precedente en cuanto a que es precisamente sobre el control que «los parlamentos deben decantarse». Con todo, las preguntas y las interpelaciones son los instrumentos que salen mejor parados en esta evaluación, incluido el Debate del Estado de la Nación. Este último permite medir fuerzas entre lo púgiles políticos y generar una notable atención entre los públicos. La ausencia de mayorías absolutas destraba el ejercicio del control parlamentario y modifica incluso las relaciones gobierno-parlamento (Guerrero, 2000: 345). Este impulso se extiende al nivel de iniciativa de los grupos parlamentarios y su incidencia sobre los proyectos y proposiciones de ley. Es necesario pues que se reabra el debate sobre la modificación de los Reglamentos, que gobierno y oposición aprueben finalmente el borrador que propugna nuevos

Estatutos para las Cortes Generales, y que los mecanismos de control parlamentario se hagan efectivos sin importar la correlación de fuerzas que sustente parlamentariamente al gobierno. Con independencia de la revitalización que se pretende para el Senado, sería pertinente que en lo relativo a leyes orgánicas se eliminara su supeditación al Congreso y que su decisión de veto o enmiendas a proyectos presupongan un proceso de armonización del texto entre senadores y diputados. Si a la pérdida de condición que pesa sobre Radio Televisión Española de instrumento al servicio del poder, sumamos que los Ejecutivos, a propuesta de los legisladores excluidos de la mayoría, pueden ser llamados a rendir cuentas y debatir en cualquier momento asuntos que interesan a la sociedad, seguro habrá de redundar en una mejor calidad y cantidad de las funciones desarrolladas por la oposición.

¹ La escuela italiana ha producido múltiples trabajos sobre el tratamiento jurídico de la oposición parlamentaria. Revisiones generales y de propuesta pueden localizarse en los textos de Sicardi (1984) y Genussa (2000).

² El análisis de Ieraci (2000:198) sobre la capacidad del gobierno para proteger sus políticas fue esquematizado del modo siguiente:

Baja			Media							Alta	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
			▲	▲						▲	
			Alemania		Italia						Gran Bretaña España

³ Herbert Doering (1995): *Parliaments and majority rule in Western Europe*, New York: St. Martin's Press.

⁴ El Grupo Mixto tiene el problema de su esencial limitación numérica (Sánchez Navarro, 1995: 278).

⁵ Véanse comentarios de Oñate (2000: 107-8) y Powell (2000: 431 ss.).

⁶ Aunque Sánchez Navarro (1997: 149) apuntó que en la medida que el grupo parlamentario debe administrar el cupo que para su inclusión corresponda en el orden del día, es lógico que ejerza un estrecho control sobre las preguntas presentadas por sus diputados. Véase también opinión de Portero Molina (1998: 26).

⁷ Recordemos que hay diversas corrientes sobre los instrumentos que son característicos o no del control parlamentario. Para autores como Sánchez Navarro (1997: 207n), los debates sobre el estado de la Nación, las mociones de censura y las cuestiones de confianza son en puridad la función última del control parlamentario, si bien para otros lo antes dicho, junto con las proposiciones no de ley, se consideran funciones de orientación y dirección política.

⁸ Presno (1999: 104) registró que en Italia y Francia la creación de comisiones de investigación es también una decisión del Pleno, a diferencia de Alemania en cuyo parlamento federal se hace efectivo con una cuarta parte de los miembros, y en Portugal por una quinta parte de los diputados en ejercicio efectivo de sus funciones.

⁹ De acuerdo a este autor, en la II Legislatura se crearon 3 comisiones en el Congreso y 7 en el Senado; en la III 1 en el Congreso y 3 en el Senado; en la IV dos en cada una de las Cámaras, mientras que en la V el Congreso aprobó 5 y el Senado 2.

¹⁰ Fue el caso en el Senado, durante la V Legislatura, de la Comisión de Investigación «para determinar las responsabilidades políticas que resultan de la creación, actuación, financiación y encubrimiento de los GAL», y en el Congreso la referente al «Proceso de Privatización de la Empresa Pública Intelhorce», las cuales no contaron con la aprobación del Grupo Socialista.

III. EL COMPORTAMIENTO DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

3.1. *Leyes orgánicas, investigación empírica y medición del consenso*

En esta última parte se exponen los resultados de la investigación empírica. Dentro de éstos destacan el nivel porcentual de consenso y disenso en leyes orgánicas españolas, tanto por materia como por legislatura. Se presenta una base de información y registro que data de la I al último tercio de la VII (junio de 2003), y de la que se deriva un marco de análisis y explicación. Se introduce un apartado relativo a la estrategia abstencionista del principal grupo de la oposición parlamentaria, con especial referencia a la II y III legislaturas, ambas de mayoría socialista y que hasta ahora han arrojado los mayores índices de este comportamiento en lo que va del parlamentarismo español contemporáneo. Simultáneamente, se realiza una revisión sobre el principal grupo opositor durante los ochenta, sobresaliente no solo por las dificultades que mostró para establecerse en alternativa de gobierno y favorecer la permanencia en el poder de los socialistas, sino como punto de fondo para explicar las razones sobre el alto disenso y la abstención legislativa que caracterizó a las relaciones parlamentarias durante esa década. Posteriormente se presentan los criterios para seleccionar algunas leyes orgánicas que se habrán de examinar desde su toma en consideración o ingreso en las comisiones del Congreso hasta su votación definitiva en esa misma Cámara, cubriendo así una etapa significativa del proceso parlamentario¹. Con este instrumental se pretende aproximar una formulación teórica que revele las razones por las que la oposición parlamentaria española ha decidido consensuar con el grupo del gobierno, de cuyo planteamiento se desprenderán las respuestas a por qué en determinadas materias fue alcanzado ese consenso y en otras no; qué clase de estrategias emplearon los opositores políticos para aceptar el acuerdo o mantener su disentimiento; qué factor o común denominador se podría identificar entre las distintas oposiciones que han ocupado el abanico parlamentario, y de qué manera es posible clasificar a la oposición política de este país.

3.1.1. *Leyes orgánicas como parámetro de análisis*

A fin de determinar las causas que han motivado a los opositores parlamentarios a construir consensos en las distintas legislaturas de ámbito nacional y conocer también el grado de acuerdo en los temas de naturaleza constitucional sugerido por los investigadores (Alda y López Nieto, 1994: 186), las *leyes orgánicas* se establecen como elemento de análisis, de cuya aprobación, modificación o derogación se requiere mayoría absoluta (50 por ciento + 1 ó mitad más uno de los miembros) del Congreso en una votación final sobre el conjunto del texto (artículo 81.2 Constitución Española, y 131.2 Reglamento del Congreso de los Diputados). Ello significa que los proyectos o proposiciones de ley deberán primero obtener

una mayoría *reforzada* en el Congreso de los Diputados (176 votos afirmativos), cumplir este requisito en el Senado y, de retornar al Congreso, que las enmiendas o el veto de los senadores sean aprobados, derogados o modificados por mayoría semejante (artículo 90 CE, y 132 RCD)². Tomando en cuenta que la tramitación de estas leyes son facultad exclusiva de la institución parlamentaria («concreción material del espíritu representativo») y que no supone competencia delegada o potestad legislativa sobre otro órgano del Estado (esencialmente, gobiernos o asambleas autónomas), el atractivo inicial de adoptarlas como objeto de estudio no era en sí especificar las materias sobre las que versaban («son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el Régimen Electoral y las demás previstas en la Constitución»), sino el *número de voluntades* involucrados para su aprobación, modificación o derogación³.

Resulta oportuno a los propósitos del presente trabajo que las leyes orgánicas tengan la característica de estar correspondidas con las políticas de «Gran Consociación», esto es, aquellas sobre «normas constitucionales y de política exterior» que se justifican en términos de su contribución positiva al funcionamiento del sistema político y la calidad de la democracia (Pasquino, 1990a: 17; 1998: 68), pero que se distinguen de las leyes de «pequeña consociación» en cuanto regulan políticas cotidianas, políticas públicas sobre diversas materias o el programa socioeconómico gubernamental⁴. En el Derecho Constitucional Español estas últimas se tramitan por el procedimiento de ley ordinaria, aprobación que precisa de una mayoría simple de los miembros presentes en el órgano (artículo 79 CE; 79.1 RCD y 93.1 RS)⁵. De allí que las leyes orgánicas españolas, al tratar de materias o competencias diferentes a las ordinarias, requieran para su aprobación de un concurso más amplio de voluntades (De Otto, 1987: 112-3; Pemán Gavín, 1991: 144; Gálvez, 1996: 63 ss.; García Morillo, 1996: 265; Molas, 1998: 255). Algunos constitucionalistas han sostenido que el requerimiento de mayoría absoluta para leyes orgánicas se erige en «garantía de los derechos de las minorías»; que dicha mayoría tan amplia pretende asegurar el pluralismo político; estimular el más amplio consentimiento entre los elegidos para la adopción de decisiones; abocar a los actores políticos a una «razonable búsqueda del consenso» y construir adhesiones frente a la lógica de la simple mayoría. De hecho, afirman que significa pasar de una «democracia basada en el juego de las mayorías» a una «democracia de acuerdo» (Ripolles Serrano, 1998: 787-8)⁶. Este juicio ya se había considerado al definirse el propósito del constituyente para las leyes orgánicas, y que no era otro que dotar a ciertas materias de un mayor apoyo parlamentario –contrario a las habituales exigencias de mayoría

simple—, de modo también que a partir de esos amplios acuerdos les proporcionara una mayor estabilidad (Pemán Gavín, 1991: 139). Con la exigencia de mayoría absoluta se buscó prolongar el espíritu de consenso sobre una serie de materias, semejante al que había presidido el diseño de la Constitución. A decir de García Morillo (1996: 265), de lo que se trataba era que ese amplio consenso requerido por las materias reservadas a los procedimientos de ley orgánica justificara su ingreso en la Constitución, pero ello, naturalmente, la hubiera hecho interminable⁷. Significativa es también la postura de que la ley orgánica —considerada en muchos casos un arbitrio político del legislador constituyente— perseguía el *consenso* en una serie de materias en las que «afloraba el desacuerdo más o menos abiertamente entre las fuerzas políticas entonces relevantes» (Gálvez Montes, 1996: 31). Las discrepancias que surgieron durante la etapa constitucional produjeron que estos temas, algunos con cargado contenido histórico e ideológico, quedaran zanjados y se pospusieran o aplazaran para cuando tuvieran que desarrollarse, concretarse o particularizarse en una legislación más específica (Herrero de Miñón, 1979: 84-5). De tal manera que aun cuando a las leyes orgánicas se les pensó para impulsar a las fuerzas políticas al consenso parlamentario, en su tramitación estaba latente el «enfrentamiento político bronco, pero rigurosamente constitucional» que las políticas de grandes consociaciones generan entre gobierno y oposición⁸. Adviértase que los líderes de UCD y AP eran partidarios de la no inclusión de la denominada «parte dogmática» de las leyes orgánicas, la relativa al conjunto de derechos y libertades, bajo el argumento de que la «constitucionalización de valores» solo podía conseguirse mediante «imposición» (Oñate, 1998: 242)⁹.

Se ha discutido que entre las pretensiones de quienes diseñaron el sistema electoral para regir las elecciones de 1977 no estaba solo que el partido encabezado por Suárez obtuviera mayoría absoluta, sino que beneficiara a los partidos ubicados en el espectro ideológico del centro-derecha. A partir de los resultados electorales, cabría considerar si en los diseñadores constitucionales pesó o no la necesidad de que en el proceso de elaboración de leyes orgánicas se estableciera un consenso con *mayorías especiales*, no tanto por la imposibilidad de que un solo partido obtuviera más de 50 por 100 de los escaños, sino por el hecho de que la formación de gabinetes minoritarios fuese a ser más bien la situación común. De ser cierta esta sospecha, tendría entonces que precisarse el planteamiento de Powell (2000: 423; 2001: 410) respecto a que los padres fundadores de la nueva democracia, más que no haber previsto el triunfo aplastante de un único partido y la formación de un gobierno con amplia mayoría tanto en el Congreso como en el Senado, no imaginaron que la victoria fuera justamente

alcanzada por un partido de centro-izquierda, cuyos triunfos, vistos en retrospectiva, habrían de ser calificados como una «extraordinaria anomalía» en vez de «una posibilidad de futuro» (Capo, 1999: 65). Bajo estas condiciones, podría decirse que el triunfo de los socialistas habría de afectar de modo muy concreto la modalidad de votación de aquellas leyes de naturaleza «casi-constitucional» (Estatutos y Leyes Orgánicas), en cuya aprobación no habría de primar, como se esperaba, el consenso entre grupos parlamentarios.

Con independencia de las razones que le han dado origen, o de su propensión al consenso o el conflicto entre gobierno y opositores, el procedimiento de aprobación de este tipo de leyes representa uno de los eventos más apropiados para que las oposiciones *responsables* y de carácter *constitucional* asuman el deber político o incluso moral de salvaguardar el marco representativo, de competición y libertades. Esta contribución puede expresarse mediante el disenso político de aquellas iniciativas que impulsadas por el gobierno supongan la afectación del sistema político y el régimen democrático, o bien cooperando para mejorar los proyectos de política pública, introduciendo medidas para que los beneficios impacten sobre un más amplio número de ciudadanos o para que la ley cumpla sus objetivos con mayor efectividad. Sea mediante consenso o disenso, las leyes orgánicas ofrecen también una oportuna ocasión para que la comunidad política evalúe y compruebe el grado de disposición de quienes aspiran al gobierno para fortalecer y preservar las instituciones, así como para desafiar a la mayoría a través de los mecanismos que proporciona la democracia. Nótese, por otro lado, que las leyes de «gran consociación» lejos de ser un elemento que compromete la función de oposición, en cualquier momento que se realice y muy especialmente en la fase de fundación del régimen, constituyen la premisa para desarrollar un papel desafiante, radical inclusive, hacia la actividad gubernamental (Pasquino, 1998: 69). Es así que los comportamientos consensuales, pero también los que no lo son, pueden ser encontrados en esta clase de regulación legislativa, sin pasar por alto que las leyes orgánicas además de ofrecer incentivos para la convergencia entre gobierno y opositores o en su defecto incrementar el potencial de conflictividad, hacen radicar su importancia en que cuantitativa y cualitativamente proporcionan un amplio juego y capacidad de maniobra al grupo o grupos de la oposición política. Y esta es una circunstancia que se ajusta de igual modo a los propósitos planteados en la presente investigación.

Cuando el principal grupo de la oposición vota afirmativamente una ley o una política con el grupo mayoritario se entenderá que el consenso parlamentario ha tenido lugar (Rose,

1984a: 90). Conocer si una ley orgánica fue aprobada por consenso o no, es acaso un instrumento para indagar qué ocurrió previamente a ese resultado. La consideración de las votaciones en las sedes parlamentarias son tan solo la «consecuencia lógica, la necesaria culminación de un proceso que viene de lejos», y que debe encontrarse en la «naturaleza del diseño de las leyes» (Pasquino, 1998: 67). De allí que para comprender la «naturaleza» sobre el «posible intercambio» entre gobierno y oposición, tenga que conocerse primero en cuántas y cuáles leyes orgánicas consensuaron y en cuántas y cuáles no. Elaboré una base de datos sobre la votación obtenida en cada una de las leyes. Revisé los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados desde la I hasta la VII Legislatura y detecté el día en que se llevó a cabo la votación de conjunto final del proyecto o proposición de ley. Para la conformación de dicha base establecí ocho columnas; en la primera situé la legislatura correspondiente a la ley; en la segunda transcribí su nombre y número; en la tercera anoté los votos *a favor* y en la cuarta los *en contra* (entre paréntesis fueron registradas aquellas abstenciones que por su cantidad resultaron significativas). En la quinta columna indiqué los votos *emitidos* en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados –recuérdese que es allí donde finalmente la iniciativa de ley se aprueba o ratifica¹⁰–; en la penúltima sumé el número de diputados del grupo parlamentario mayoritario y del grupo de la oposición más importante, mientras que en la última concluí, con base en la quinta y sexta columnas, si la ley había sido o no aprobada por consenso (Véase tabla 29 Apéndice).

Los analistas políticos se han dado a la tarea de determinar el porcentaje que han representado las leyes orgánicas en el conjunto de la producción legislativa. Para las tres primeras legislaturas, Jordi Capo (1990: 53) proporcionó los datos según presidentes del gobierno, donde las leyes orgánicas promediaron *12,53 por 100*. Dividiendo las leyes de acuerdo a políticas presupuestarias, distributivas y otras, las cifras de Alda Fernández y López Nieto (1993: 262; López Nieto, 1997: 207-8) reflejaron que las leyes de *valores* o constitucionales durante las legislaturas II, III y IV representaron alrededor de *10 por 100* del total, aunque en tal porcentaje no fueron integradas las orgánicas correspondientes al tema de defensa (exteriores, justicia e interior)¹¹. Guerrero Salom (2000: 159) proporcionó el número de leyes ordinarias, orgánicas y reales decretos producidos desde la I a la V Legislatura, en el que las orgánicas supusieron 11,1 por 100; 17,2; 12,9; 15,3 y 21,2, respectivamente. La media fue, para el conjunto de esas cinco legislaturas, de *15,5 por 100*. Actualizando los números de este autor, agregando únicamente los de la VI legislatura y tomando en consideración para esas seis legislaturas los reales decretos legislativos (uno de los dos tipos de actos normativos

del gobierno otorgado por las Cortes), los resultados de producción de leyes orgánicas en todo ese periodo parlamentario fueron 11,07 por 100 (I); 16,07 (II); 11,5 (III); 14,7 (IV); 20,6 (V) y 13,8 (VI). La media de leyes orgánicas es por tanto de *14,62 por 100*, porcentaje similar a la producción de leyes de tipo constitucional producidas en otras democracias occidentales, que se han situado entre 11 y 22 por 100 (Rose, 1984a: 88)¹².

Varíe significativamente o no el porcentaje entre unos autores y otros, lo que interesa señalar es que al no tratar temas de alta relevancia constitucional, las leyes ordinarias constituyen el grueso de la producción legislativa en las Cortes Generales (digamos que 85 por 100), lo cual no impide que los resultados sobre el nivel de consenso en leyes orgánicas pueda ser extensivo y aproximado a todo el rendimiento legislativo. De entrada se debe decir que estos porcentajes constituyen una muestra, si bien no representativa, de toda la producción legislativa, al tiempo que en España el consenso parlamentario ha sido una constante en cualquier modalidad de legislación. Por ejemplo, para la I, II y III legislaturas, Capo (1990: 96 ss.) promedió las votaciones de leyes orgánicas, ordinarias y de créditos, demostrando que los votos afirmativos eran casi similares en los tres tipos de leyes. De hecho, las leyes orgánicas registraron el porcentaje mediano de votos favorables (85,34 por 100) en comparación con las ordinarias (82,41 por 100) y de crédito (89 por 100). Algún tiempo después, sin especificar el tipo de texto legislativo, confirmó sus resultados de votos afirmativos al integrar la IV legislatura y promediar 86,81 por 100 en la I, 79,08 en la II, 81,71 por 100 en la III y 75,37 por 100 en la IV (Capo, 1994: 96). En lo correspondiente a la V Legislatura, Guerrero (2000: 163) distinguió el voto afirmativo, negativo y abstencionista por grupo parlamentario y tipo de iniciativa, donde la oposición mayoritaria (el Grupo Popular) votó *sí* en 59,39 por 100 en el rubro *Leyes* (orgánicas y ordinarias), 100 por 100 en *Estatutos de Autonomía*, y 62,5 por 100 en *Decretos Leyes Convalidados*. El autor registró que durante esa legislatura el PP había apoyado en promedio 63, 1 por 100 de las iniciativas tramitadas y definitivamente concluidas. Existe, sin embargo, una referencia adicional, que permite comparar el índice ponderado de las votaciones en cada una de las leyes de acuerdo a una fórmula diseñada por el propio Capo (1990: 98; 1994: 96-7)¹³. El autor obtuvo los índices para toda la producción de leyes de la I a la VI legislaturas, y en cuya tasa productiva incluyó leyes orgánicas. Para nuestro caso, la *fórmula de Capo* se aplicó exclusivamente para las leyes orgánicas aprobadas desde la I hasta la última parte de la VII, en junio de 2003, obteniéndose resultados muy similares. La tendencia entre lo correspondiente a todo tipo de legislación y la referente solo a leyes orgánicas fue casi la misma, aunque los índices de consenso de las

segundas han superado en todo momento a los de toda la producción. Entre las notas de precaución, J. Capo destacó que si bien el consenso entre los grupos parlamentarios había sido casi unánime en la legislatura constituyente (cuyo índice aquí no se incluye) y I, dicha unanimidad desapareció durante los periodos socialistas (ocurriendo lo mismo para el caso de las leyes orgánicas). Esto quiere decir que el consenso varió a lo largo del tiempo, y sus factores son precisamente los que aquí interesa investigar. La aplicación de la *fórmula de Capo* arroja los datos siguientes:

LEGISLATURA/ÍNDICES	LEYES ORGÁNICAS Y ORDINARIAS Y DDLL	LEYES ORGÁNICAS
I	1,80	1,95
II	1,37	1,41
III	1,55	1,63
IV	1,50	1,72
V	1,72	1,93
VI	1,80	1,98
VII	-	1,68

La incidencia y la variación cooperativa no es, por otro lado, un comportamiento distintivo del parlamentarismo español contemporáneo. Algunos investigadores europeos han demostrado que aún en las democracias mayoritarias resulta frecuente atestiguar el consenso entre gobierno y oposición. Una de las primeras producciones interesadas en esta línea de análisis fue la que realizó Franco Cazzola (1972: 84 ss.) al estudiar el rol desarrollado por los comunistas (PCI) en el parlamento italiano. Sus resultados revelaron que el porcentaje de votos afirmativos en el total de leyes de las primeras cuatro legislaturas de la posguerra fue de 75,05, un dato por demás sorprendente para una oposición mayoritaria a la que se clasificó de antisistema. Di Palma (1977: 55 ss.) continuó el estudio mediante la agregación de la V legislatura y concluyó que los votos afirmativos se habían incrementado a 81,3 por 100. Richard Rose (1980: 80-1) registró un resultado similar en las leyes aprobadas por el parlamento británico entre 1970 y 1979, donde las oposiciones laborista y conservadora consensuaron, respectivamente, 80 y 77 por 100 de la producción legislativa. A fin de reforzar la hipótesis sobre la existencia de un patrón de consenso en las relaciones legislativas gobierno y oposición, Rose (1984a: 85) introdujo el caso de los países con sistema presidencial y descubrió datos relativos a que en el Congreso de los Estados Unidos, durante los setenta, el partido de la oposición había votado contra el partido mayoritario solo 37 por 100 de las ocasiones. Analizando el modelo americano de oposición, Dahl (1966 [ed.]: 34, 59 ss; 337) ya había observado esta tendencia, y precisó que en el Congreso los partidos poseían

un fuerte carácter cooperativo (sin dejar de ser competitivo del todo)¹⁴, muy diferente de lo que ocurría en las elecciones donde se presentaban alternativas contrapuestas y en disputa (con campañas que en ciertos casos generaron una alta tensión). En lo correspondiente a Alemania, el mismo Rose (1984a: 85) informó que menos de 10 por 100 de la legislación había estado sujeta a controversias partidistas; los parlamentaristas Paterson y Webber (1987: 142) argumentaron que solo dos de los siete grandes temas legislativos tratados durante la I legislatura (1949-1953) no consiguieron un alto índice de consenso legislativo, mientras que Thomas Saalfeld (1990: 77-8) notificó que durante el periodo 1972-1987, alrededor de 44 por 100 de las leyes importantes en el Bundestag habían sido aprobadas por «unanimidad». Para el caso de Alemania, este autor dio luz sobre las razones que incidían en la actitud cooperativa entre gobierno y oposición, lo que se podía generalizar con el estrechamiento de ámbitos para la actividad opositora. Entre los factores que redujeron su maniobrabilidad y detonaron por consiguiente la cooperación, dio relevancia a la expansión y funcionamiento del Estado de Bienestar, el sistema de pluralismo moderado, la competencia inter-partidista en el centro político más que en los extremos y la necesidad de los dos grandes partidos (CDU/CSU y SPD) de formar coaliciones con los minoritarios (FDP [Partido Democrático Independiente] y los *verdes*).

Se ha llegado a postular que «ninguna oposición democrática vota contra el gobierno en el cien por cien de los casos, ni siquiera en el cincuenta por ciento de ellos. Así también, que los porcentajes varían entre el «40 y 20 por ciento de *noes* contra los proyectos de las leyes aprobadas en el parlamento» (Pasquino, 1990a: 15, 1995: 63). El científico alemán Klaus von Beyme (1987: 41) suscribió el señalamiento de Saalfeld pero extendiendo el radio de acción a otros parlamentos occidentales, cuya mayoría de iniciativas ha llegado a ser aprobadas casi por unanimidad. Y en efecto. Las oposiciones en los regímenes democráticos tienden adoptar un estilo cooperativo en la aprobación parlamentaria, destacando los porcentajes de consenso de los países europeos que han llegado a oscilar entre 70 y 80 por 100. Fue a raíz de ello que von Beyme sostuvo que la «oposición cooperativa» no era solo un «amplio fenómeno», sino que ya era prácticamente irrelevante utilizar la antigua tipología del dualismo cooperativo-competitivo (*oposición por conciliación o confrontación* en los términos de Giulj, 1981). Pero aun cuando en el balance general los comportamientos consociativos tienden a ser predominantes, pueden confluír altos, medianos y bajos niveles de cooperación parlamentaria entre gobierno y oposición en temas y sucesivas legislaturas (Cotta 1986: 301; von Beyme, 1987: 42, 46¹⁵; Capó, 1990: 97; López Nieto, 1997: 205; cfr. Ahmed, 1997: 148-65¹⁶). España

cumple este patrón de comportamiento y el voto contrario de la oposición llega a concentrarse en temas específicos. De ahí que resulte oportuno analizar las causas de esas variaciones, las políticas que producen conflictos o consensos y la presencia de estilos beligerantes en la conducta de la oposición. Para probar las hipótesis planteadas en este trabajo se eligen las leyes orgánicas, tanto porque suponen una modalidad representativa de la legislación española como porque su comportamiento o patrón consensual es similar al conjunto del rendimiento legislativo. Así también, porque tienen la ventaja añadida de abordar temas de relevancia nacional, constitucional y de políticas de valores, exigir mayorías especiales para ser aprobadas, reformadas o derogadas y provocar, no obstante su finalidad de consenso entre partidos, que la confrontación y las polarizaciones se acentúen a partir de las dificultades que entraña separarse de posiciones políticas e ideológicas iniciales (Barreiro, 1999). Explico ahora con base en qué criterios se dedujo si las leyes orgánicas fueron o no aprobadas por consenso entre el grupo parlamentario del gobierno y el principal de la oposición.

¹ Alda y López Nieto (1994: 187n) contabilizaron que en la II Legislatura el porcentaje de iniciativas propuestas por el gobierno y aprobadas en las comisiones con delegación completa fue de 25 por 100, mientras que en la siguiente fue de 42 por 100. La idea de las autoras es que en esas dos legislaturas buena parte de la producción legislativa fue aprobada casi exclusivamente en los comités. Sin embargo, cabe aclarar desde ahora que el procedimiento de delegación completa no aplica para el caso de aprobación, reforma o derogación de leyes orgánicas.

² La votación sobre la totalidad del texto para alcanzar la mayoría absoluta en el Congreso se realiza antes de su remisión al Senado. Si el Senado modificara el texto remitido por el Congreso, éste podrá aceptar sus enmiendas, pero deberá volver a aprobarlo nuevamente mediante mayoría absoluta (Molas, 1998: 252). Lo anterior no hace sino confirmar que la regulación del artículo 90, como ha analizado J. A. Santamaría Pastor (2001: 1417), «responde al principio político del absoluto predominio del Congreso de los Diputados en el procedimiento legislativo; predominio que no se refleja sólo en aspectos materiales (iniciación del procedimiento, en todo caso, en el Congreso, incluso de las proposiciones de ley surgidas del Senado: arts. 88 y 89; decisión ‘prevalente’ de aquél en caso de discrepancia), sino que se extiende, quizá innecesariamente, al plano formal». En su disertación, este constitucionalista agregó que «El Senado, en primer lugar, no aprueba textos propios: solo puede vetar o enmendar el texto del Congreso (lo cual, en el fondo, puede ser lo mismo, pero es minusvalorador en la forma). El Senado, en segundo lugar, está obligado a justificar su veto o enmiendas mediante la emisión de un mensaje motivado. Su actuación, por último, está constreñida a unos plazos perentorios sumamente breves, que se reducen a lo puramente simbólico cuando el proyecto es declarado de tramitación urgente. Esta depreciación de la segunda Cámara, sin apenas precedentes en el Derecho comparado, tiene su origen en la transacción lograda durante la discusión del texto constitucional, entre los partidarios de la supresión total del Senado y los partidarios de su mantenimiento».

³ Lo cual significa que aun cuando el parlamento nacional es el único que puede aprobar, derogar o modificar este tipo de leyes, y del que explícitamente se excluyen los autonómicos o regionales, sus comisiones parlamentarias no pueden tramitarlas ni someterlas a una votación final. Sólo y estrictamente por los Plenos de ambas cámaras, y dentro de éstas, la mayoría absoluta de sus componentes. Véanse artículos 75.3, 82.1 y 87.3 de la Constitución Española de 1978, así como comentarios de Pemán Gavín (1991: 138).

⁴ Este es el caso del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que para su aprobación no requiere de *mayorías especiales* (arts. 72, 81, 99.3, 159.1, 167 y 168 CE), pero cuyo debate anual constituye además de «un evento de gran calado ante la opinión pública, una de las más formidables armas del control financiero de las Cortes sobre el Gobierno y de evaluación sobre su política económica y social».

⁵ El artículo que le precede, el 78.1 RCD, estipula que para adoptar acuerdos la Cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Esto significa que un

proyecto o proposición de ley ordinaria puede ser votado siempre que estén presentes la mitad más uno de quienes lo componen. En el Reglamento del Senado (artículo 82) resulta aún más claro el *quórum de votación* y los requisitos para la adopción de acuerdos; consúltase al respecto Ripolles Serrano (1998: 771). Esta Letrada de Cortes discute en torno a las «sombras» que subsisten en el nexo aprobación-*quorum*, ofreciendo el ejemplo de un posible resultado de votación en una Comisión del Senado que, con sus 25 miembros, actuaría con competencia legislativa plena: 6 votos a favor, 5 en contra y 14 abstenciones. Agrega que si bien el objeto de votación puede resultar aprobado, se pregunta si técnicamente este resultado llega a equivaler a la «mayoría de los miembros presentes», por más que se entienda que el abstenido no ha votado en contra, dejando espacio para que si son más los restantes que aprueban que los que rechazan –o viceversa– se pueda inferir la voluntad del órgano (Ripolles Serrano, 1998: 786)

⁶ Con base en las sentencias 33/1993, 146/1993 y 44/1995 del Supremo Tribunal Constitucional.

⁷ Es por ello que en España tanto la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas forman parte del denominado *bloque de constitucionalidad* (García Morillo, 1996: 265). El artículo 46 de la Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958 reconoce también esta modalidad de ley: «Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas en las siguientes condiciones. El proyecto o la proposición no serán sometidos al debate y a la votación de la primera asamblea que lo haya recibido, sino después de quince días de su presentación. Se aplicará el procedimiento del artículo 45. No obstante, si no hubiere acuerdo entre las dos asambleas, el texto no podrá ser aprobado por la Asamblea Nacional en última lectura sino por mayoría absoluta de sus miembros. Las leyes orgánicas relativas al Senado deberán ser votadas en los mismos términos por las dos asambleas. Las leyes orgánicas no podrán ser promulgadas sino después de declaradas por el Consejo Constitucional su conformidad con la Constitución».

⁸ Siguiendo la lógica de la Ley de Presupuestos, no quiere decir que las leyes ordinarias carezcan de conflictividad o, en su defecto, prescindan de la aprobación opositora para una mayor legitimación. Entre otros véase el caso del *Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*, mejor conocido como «el decretazo», que sin ser ley orgánica ni ordinaria generó el disenso de sindicatos, PSOE y algunos otros grupos parlamentarios en la oposición, así como la posterior «rectificación» del gobierno en el otoño de 2002. Para nuestro caso, se trata de privilegiar aquellas leyes o políticas que para su aprobación requieren o han requerido de algo más que una «mayoría relativa». En teoría, la necesidad de mayorías absolutas para aprobar leyes ofrece un terreno más propicio para la colaboración entre gobierno y opositores, lo que no impide, como he intentado argumentar, condiciones de confrontación.

⁹ Esto viene a sumarme a la lista de dificultades para establecer consensos en esta asignatura, si bien dentro de la que si aceptaban incluir en la Constitución, la «parte orgánica», políticas como la organización de poderes, reglas de juego, etcétera, se tramitan por el procedimiento de legislación orgánica.

¹⁰ Artículo 90.2 CE y 122 RCD. En su comentario explicativo respecto a la decisión final del Congreso sobre el veto o enmiendas del Senado, J. A. Santamaría Pastor (2001: 1420) señaló que el texto constitucional es claro en cuanto al quórum exigido: mayoría absoluta para el levantamiento del veto y ratificación correlativa del texto inicialmente aprobado por el Congreso», así como «mayoría simple para la aceptación o rechazo de las enmiendas».

¹¹ Los estudios se realizaron en 1993 y 1997; las autoras no especificaron la metodología ni el criterio de indagación. Con relación a la II, cuyo análisis fue integrado en el primer estudio, sólo se tomaron en cuenta los proyectos de ley, mientras que para la III se presentaron datos parciales que posteriormente fueron completados en un segundo trabajo mediante el anexo de las proposiciones a los proyectos (Alda Fernández y López Nieto, 1993: cuadro 10; López Nieto, 1997: cuadro IX). Considerando esta anotación, cabe decir con relación a sus trabajos que, para esos tres periodos, las leyes relacionadas con la política presupuestaria representaron en promedio 46,66 por 100 del total de iniciativas aprobadas, las políticas distributivas (agricultura, política social, empleo, etcétera) 17,1 por 100 del total de proyectos y proposiciones de ley, mientras que las *políticas de defensa* (asuntos exteriores y de justicia e interior) 20 por 100. Los 4,08 por 100 restantes correspondieron a leyes relacionadas con la administración pública, algunas de las cuales podrían incrementar el resultado de las leyes que las autoras denominaron de *valores o constitucionales*. De acuerdo a mi búsqueda, entre los proyectos y proposiciones de ley que fueron aprobados y cuyas materias eran competencia de la Comisión de Régimen de Administraciones Públicas destacan 13 en la II Legislatura, 3 en la III y 5 en la IV (cfr., con los datos de López Nieto, 1997: 207n). De estas 21, sólo dos se regularon mediante ley orgánica, la 6/1983, de 2 de marzo, por la que se *modifican determinados artículos de la Ley número 29/1978, del 17 de julio, de Elecciones Locales*, así como la 13/1983, de 16 de noviembre, de *modificación del apartado 1 del artículo 12 de la Ley Orgánica*

3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Para los fines de esta investigación, la primera de ellas –la 6/1983– fue clasificada no por la comisión competente, sino por el tema que regulaba (régimen electoral). Con todo, parece notorio que las leyes ordinarias suponen el grueso de la legislación española, no sólo porque las orgánicas posean un carácter casi-constitucional y por tanto un proceso diferenciado y limitado a cierta clase de materias, sino también porque los aspectos presupuestarios, de distribución de recursos y de administración se tramitan a través de este tipo de leyes.

¹² Representaron 16 por 100 en Gran Bretaña; 22 por 100 en Francia; 18 en Suecia y 11 en Irlanda.

¹³ La fórmula de Capo es la siguiente $\frac{vf}{n * \frac{v}{N}}$, donde vf representa el número de votos favorables registrado por

las leyes; n es el número de diputados del principal partido en la asamblea legislativa, esto es, el partido del gobierno; v es el total de votos emitidos, y N el número de diputados que componen la Cámara. Entre más se acerque el resultado a 1, significará que el partido del gobierno no consiguió el apoyo parlamentario de otros grupos para la aprobación de las leyes; entre mayor sea el valor a 1 supondrá que el partido del gobierno ha obtenido el respaldo de otros grupos parlamentarios durante las votaciones. Teóricamente, el índice puede registrar un valor inferior a 1, lo que significaría que el partido del gobierno fue incluso incapaz de obtener el apoyo de sus propios parlamentarios. Aunque este último es un escenario remoto. Los datos de las legislaturas V y VI fueron obtenidos de Jordi Capo Giol, «Spanish parliament in a triangular relationship, 1982-2000», *The Journal of Legislative Studies* (forthcoming).

¹⁴ Este carácter, como el mismo Dahl destacó, está causado porque los congresistas de ambos partidos son pragmáticos y oportunistas, buscan y retienen a seguidores altamente heterogéneos, al tiempo que las organizaciones poseen una débil cohesión interna y se carece de disciplina partidista, sobre todo en la arena parlamentaria.

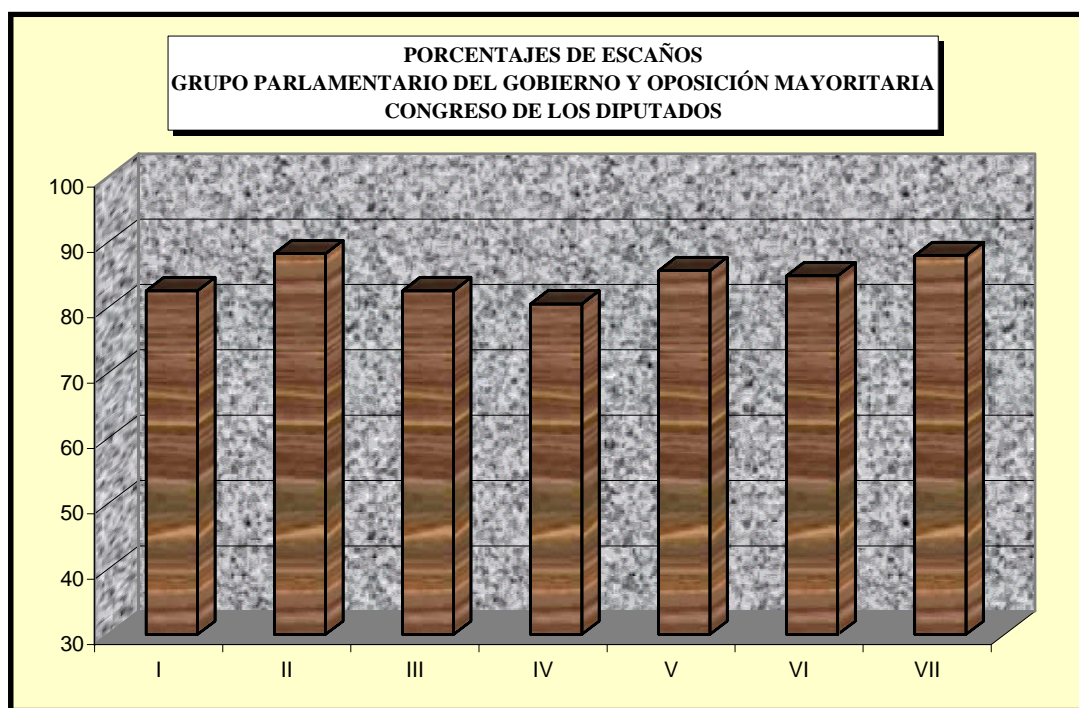
¹⁵ Este autor advirtió que en las democracias europeas occidentales los resultados arrojaban que había diferencias en áreas temáticas que permitían ver simultáneamente formas «cooperativas» y «competitivas» de voto opositor.

¹⁶ Aun cuando en las democracias afianzadas el disenso parlamentario es un comportamiento que acontece, parecería lógico sostener que en los regímenes semi-autoritarios o semi-democráticos los acuerdos legislativos entre gobierno y oposición constituyen la excepción y no la regla. El desacuerdo sobre las normas básicas del juego político, las condiciones de bloqueo que se imponen a la oposición y la incapacidad de ésta para ganar en las elecciones políticas tienden a provocar que su estilo, estrategia y comportamientos sean más bien agresivos y obstruccionistas, expresándose mediante el boicot a las acciones del Pleno, la parálisis de la actividad legislativa, el abstencionismo o la adopción de tácticas de bloqueo al exterior del parlamento. Bajo estas condiciones, no extrañe que la oposición política evidencie una inclinación a oponerse a cualquier medida del gobierno y siga las razones de su propia naturaleza: disentir de modo sistemático. El caso de Bangladesh durante los noventa, cuya década incluye la disolución por los militares de la II, III y IV legislaturas, ejemplifica a pie juntillas estos señalamientos. Desde esta perspectiva, lo que importa destacar es que en las democracias consolidadas existe variabilidad en el comportamiento parlamentario de la oposición y concretamente en la tasa de consenso legislativo, aunque en promedio este último, como se ha dicho, resulta ser mayoritario.

3.1.2. La deducción del voto opositor: consenso, disenso o abstención

En lo correspondiente a la «deducción» sobre si las leyes orgánicas fueron aprobadas por consenso o sin el¹, cabe decir que en el Congreso –y también en el Senado– los votos se contabilizan de manera individual; en muy escasas leyes aparece la modalidad de votación de los legisladores, pero aun cuando estuvieran especificadas resultaría complejo computar y relacionar el nombre del diputado con la filiación partidista. Es por ello que los votos se deducen, situación que se agiliza para el caso de España dado que el partido mayoritario y el principal partido de la oposición han ocupado desde el «constituyente» más del 80 por ciento de los escaños parlamentarios, al tiempo que ninguna de las oposiciones o formaciones minoritarias han conseguido, juntas, igualar el voto de la oposición más importante.

GRÁFICO 4



Si bien a la luz de la normativa legal y de los grupos parlamentarios es probado el nivel de dependencia de los diputados respecto de aquéllos o que en estos 20 años los grupos han funcionado con una considerable estabilidad en su seno (Oñate, 2000: 133), podría objetarse que no todos los miembros del partido del gobierno y de la principal oposición emiten su voto en un mismo sentido. Sobre todo cuando se piensa en la diversidad de facciones que se situaron al interior de la UCD, con sus conflictos existentes entre los miembros del gobierno y algunos sectores de su grupo parlamentario (Caciagli, 1984: 90 ss.; Huneus, 1985: 323 ss; López Garrido, 1985: 235; Preston, 1986: 188; Gunther, 1986a: 459 ss.; Bar, 1988: 125, y

Gunther y Hopkin, 2002: 220)², que le condujo al gobierno a pactar sus votos no sólo con las formaciones del arco parlamentario, sino con los de su dividida *membresía* (Maurer, 1999: 36). Una lógica similar estaría atribuida al mayor grupo de la oposición durante las dos primeras legislaturas socialistas (II y III), me refiero a *Coalición Popular*, que aunque liderada por la Alianza Popular (Partido Unido de Alianza Popular) del ex ministro Fraga, compartía sus escaños con miembros del Partido Democrático Popular (PDP) –un sector democristiano que se escindió de la UCD siguiendo a Oscar Alzaga Villamil. Así también con el Partido o la Unión Liberal (PL/UL) –entre cuyos seis diputados destacaban el empresario José Antonio Segurado y el catedrático Pedro Schwartz Girón–, que en realidad era una formación política financiada y dominada por el propio Fraga (Montero, 1986: 348; Baón, 2001: 405 ss; Powell, 2001: 323 y 418)³.

Lo que resulta de interés a efectos de deducir un posible voto «indisciplinado» dentro de Coalición Popular, es el comportamiento de los diputados postulados por el PDP, si se valora que desde la instalación de la II legislatura pretendieron formar un subgrupo parlamentario; así también, que aun cuando participaban en los órganos conjuntos de dirección se sentaban aparte de los legisladores de AP; que en todo momento trataron de salvaguardar su identidad; que creían que el PDP podía emerger como el partido dominante del centro derecha en España –replicando el caso del CDU alemán o la DC italiana– y que llegaron a proponer iniciativas aunque no siempre del todo coordinadas (Gunther, 1986: 87; Burns, 1997: 293; Baón, 2001: 453)⁴. A ello habría de sumarse el papel cada vez más crítico y de independencia que respecto de Alianza Popular ejercitaron los miembros del PDP, acentuado hacia finales de 1983 al captar 400 nuevos ex militantes ucedistas, publicando el texto *Un año de Socialismo* en el que sin mencionar su vínculo con AP contestaban el primer año de gobierno PSOE⁵, y reprochando a Fraga, tanto implícita como semi-abiertamente, su forma de hacer oposición, un estilo que a decir de ellos «perpetuaría a los socialistas en el gobierno y convertiría la casa de la calle Génova 13» –la sede de AP– en un «Ministerio» (Baón, 2001: 518-9). Uno de los eventos que permitió observar mejor el deterioro de las relaciones al interior de Coalición Popular aconteció hacia mayo de 1984, cuando los diputados democristianos decidieron retirarse de un debate parlamentario al no poder defender sus propias enmiendas (Powell, 2001: 418). Junto con otros elementos que habrán de ser considerados, esto permite ir arrojando pistas sobre por qué a Alianza Popular le habría de tomar tiempo y recursos convertirse en una oposición unida, cohesionada y articulada.

Con respecto a UCD, existen indicios para afirmar que no obstante sus diferencias internas, este partido pudo mantener en un alto porcentaje de leyes orgánicas la disciplina de voto en su grupo parlamentario⁶. La 5/1980, del *Estatuto de Centros Escolares*, no fue sólo la única ley orgánica provocadora del voto contrario de los socialistas y su correspondiente remisión al Tribunal Constitucional, sino la que generó un enfrentamiento interno con el sector conservador de la UCD, cuyos exponentes, liderados por Miguel Herrero de Miñón, introdujeron los puntos más radicales en el texto. Los socialdemócratas del partido amenazaron con romper la disciplina en oposición al proyecto, postura que debió ser abandonada tras la intervención en tribuna del vicepresidente segundo y Economía, Fernando Abril Martorell, quien defendió la prioridad de la enseñanza pública (Powell, 2001: 285). La corriente progresista de la UCD se vio pues orillada aprobar en «escrutinio público» el proyecto de ley orgánica (Alonso-Castrillo, 1996: 384), no sin mantener su insatisfacción y manifestar que el Estatuto estaba «escorado más a la derecha» (Gunther, 1986: 479).

Una situación más o menos semejante ocurrió seis meses después a la renuncia de Suárez, durante el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, con la así conocida Ley de Divorcio, una ley ordinaria que agudizó el enfrentamiento entre socialdemócratas y democristianos de la UCD, supuso fraguar el derrumbamiento del partido y las tensiones fueran introducidas por sectores económicos y religiosos que deseaban conformar una UCD y unas políticas más afines a su intereses (Burns, 1997: 279 y 292-3; Maravall, 1996a: 469; Huneus, 1985: 339 ss.). En las dos votaciones en el Congreso de los Diputados (previo y posterior a su tramitación en el Senado), los socialdemócratas decidieron abandonar la disciplina de grupo, votando junto con socialistas y comunistas en contra del proyecto. Por lo mismo, tuvo que redactarse un texto que permitiera el divorcio por acuerdo mutuo y limitara las atribuciones inicialmente otorgadas a los jueces en el proyecto de Cavero, cuya nueva redacción fue finalmente aprobada en julio de 1981 (Powell, 2001: 314)⁷. Un mes después a este acontecimiento, el socialdemócrata Francisco Fernández Ordóñez habría de dimitir a la titularidad del Ministerio de Justicia; abandonar la UCD junto con 16 parlamentarios; presentarse dentro de las listas del PSOE a las legislativas de octubre de 1982 y ocupar durante buena parte de los gobiernos socialistas la cartera de Asuntos Exteriores (Huneus, 1985: 378; Alonso-Castrillo, 1996: 453, 513-5; Powell, 2001: 314-5; Gunther y Hopkin, 2002: 223 ss.; cfr. Preston, 1986: 234)⁸.

Acorde con los diversos diagnósticos sobre el colapso de la UCD, destaca que su falta de cohesión durante la I legislatura habría de confirmar una de las conclusiones planteadas por

Rose (1989: 109) en su estudio sobre el parlamento británico, referente a que si bien es cierto que cuando se está en el gobierno se incrementan las presiones para que los diputados se ajusten a la línea del partido, una rebelión de sus propios legisladores (al responder a sus conciencias, electores o intereses), terminará por producir el peor resultado político posible: que el partido gobernante pierda paulatinamente sus cargos debido a las deserciones de sus partidarios. Es claro que entre los muchos factores sobre el colapso de la UCD tratados ya por analistas españoles y extranjeros, sobresaliera que los diputados no se ajustaran a la máxima de votar y comportarse como un equipo disciplinado para que su partido conservara el control del gobierno (Rose, 1989: 113). Valga recordar lo apuntado por Apter (1962: 166) en cuanto a que la oposición que encuentra el difícil equilibrio de amenazar al partido del gobierno y asegurar la disciplina de partido, será respetado y capaz de llevar a cabo sus funciones en la escena parlamentaria. Y esto, en efecto, fue una estrategia que dentro de la UCD no se privilegió.

En cuanto a Coalición Popular se puede responder, siguiendo los datos de J. R. Montero (1986: 355) y R. Gunther (1989: 100), que de los 107 diputados que alcanzó en la II Legislatura, 16 de ellos, alrededor de 15 por 100, eran miembros del PDP. Lo anterior significa que si los democristianos hubieran votado distintamente en alguna o algunas de las leyes, no hubiese impactado de forma considerable en el intercambio de votos gobierno-opositores, si se distingue que AP, «el bombardero B-52»⁹, concentraba junto con los seis diputados del PL alrededor de 85 por 100 de los miembros del grupo, así como cerca de 26 por 100 del total de escaños en el Congreso de los Diputados. Esta apreciación se refuerza en la medida que en tal legislatura el PSOE ocupó 57,7 por 100 de los asientos (el mayor número de asientos que en toda la historia democrática española ha tenido en su poder la representación parlamentaria del partido mayoritario), situación que se multiplica por la lealtad, cohesión interna, disciplina y relación centralizada que caracterizó a su circuito grupo parlamentario-gobierno, tanto en ésta como en las posteriores legislaturas (López Garrido, 1985: 235 ss., 242; López Garrido y Subirats, 1990: 38-9 y 47; Alda Fernández y López Nieto, 1993: 247n y 250; Maravall, 1994: 21¹⁰; López Nieto, 1997: 202).

Un argumento más que pudiera cuestionar nuestro criterio de deducción es el referente al «trasfuguismo» de los legisladores, un hecho que supone la modificación de los grupos parlamentarios y dificulta la deducción de votos de diputados del gobierno y de la oposición política. Las legislaturas donde gobierno y oposición presentaron los mayores rasgos de

inestabilidad parlamentaria fueron la I, II y III. No hay acuerdo respecto al número de diputados que abandonaron al grupo parlamentario de la UCD durante la I. Por un lado se registra que comenzó con 168 diputados y concluyó con 150, una pérdida de 18 legisladores y cerca de 11 por 100 de sus escaños (Morales Arroyo, 1990: 143). Por otro se observa que hacia agosto de 1982 UCD ya había perdido 23 diputados (Huneeus, 1985: 399; cfr. Alda y López Nieto, 1993: 250, para quienes la UCD finalizó con 5 por 100 menos de su configuración inicial). Un dato muy cercano al primero fue suscrito por el mismo Calvo-Sotelo, al señalar que en septiembre no pudo reabrir el parlamento porque el grupo de la UCD se había reducido de 168 a 151 diputados, resultando por consecuencia imposible gobernar (Sinova [ed.], 1995: 576). Cabe el señalamiento que no importa el destino de los diputados que no terminaron en la formación centrista, sino el grado en que su escisión afectó al grupo parlamentario en su capacidad de voto con los opositores mayoritarios.

Los estudios apuntan que el 2 noviembre de 1981 alrededor de 16 legisladores de la UCD optaron por dejar sus filas e integrarse al Grupo Mixto. La mayoría de las investigaciones coincide en cuanto al número de parlamentarios que junto con Fernández Ordóñez decidieron abandonar el grupo centrista, sin puntualizar cuántos de esos 16 eran parte de alguno de los dos órganos de las Cortes Generales (Jáuregui, 1987: 104; Morales Arroyo, 1990: 143; Powell, 2001: 314; Gunther y Hopkin, 2002: 223). La excepción es Huneeus (1985: 378 y 399) al referir que fueron 11 diputados y 5 senadores los que firmaron el documento de renuncia de la UCD. Por otro lado, el 1 de diciembre de 1981 el portavoz del grupo parlamentario de UCD, Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, habría de abandonar el partido secundado tan sólo por dos diputados (Preston, 1986: 240; Jáuregui, 1987: 107). El 20 de julio de 1982, o sea, tres meses antes de las elecciones generales y cinco respecto de la primera investidura de Felipe González Márquez, 12 diputados democristianos de la UCD, entre los que se encontraba Oscar Alzaga, hicieron lo propio tras decidir la constitución del Partido Demócrata Popular (Huneeus, 1985: 379; Burns, 1997: 279), mientras que el 28 de julio de 1982 el ex presidente Suárez, junto con dos parlamentarios más, daría con su salida la estocada final a este partido (Alonso-Castrillo, 1996: 517).

De ser ciertos estos datos, de noviembre de 1981 a mediados del mes de julio de 1982 la unión centrista habría trabajado con 14 diputados menos si se compara con los que iniciaron en 1979 (11, incluido Fernández Ordóñez, y 3 contando a Herrero de Miñón), mientras que entre finales de julio de 1982 y el mes siguiente, tiempo en el cual se disolvió la legislatura, se

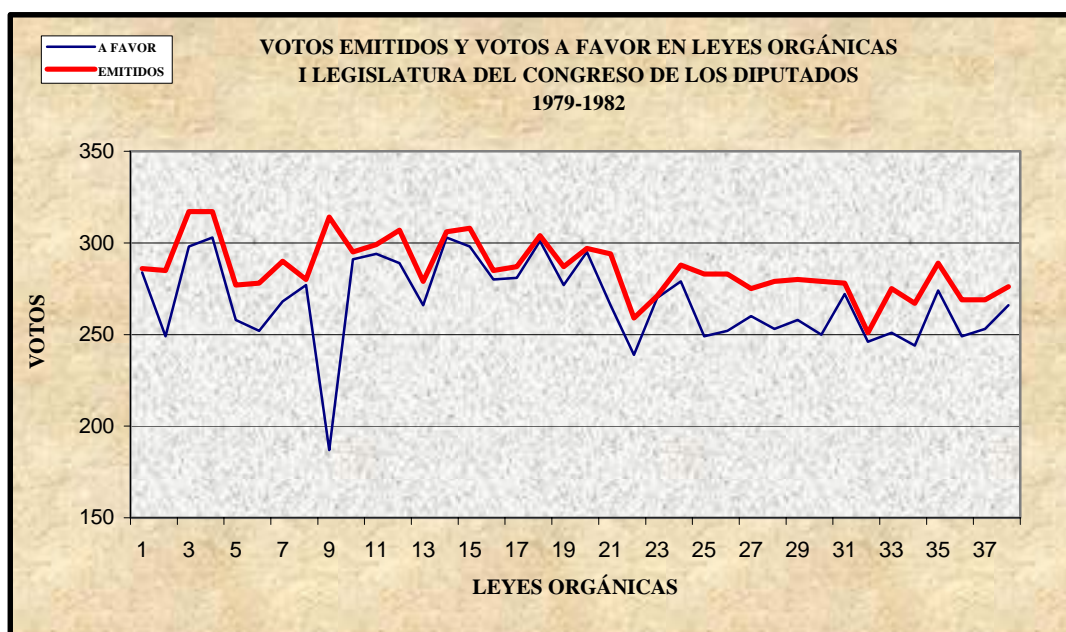
escindirían otros 15 diputados (12 con Alzaga, y 2 junto al también diputado Suárez): ello arroja un total de 29 diputados que no concluyeron en UCD (cfr. Huneus, 1985: 399; Sinova [ed.], 1995: 576). De aquí también se explica la dirección tomada por buena parte de esos diputados que muy probablemente se integraron en el Grupo Mixto –que inició con 8 diputados y finalizó con 25, llevándole a ser el tercer grupo más numeroso en el Congreso de los Diputados (Colomer, 1995: 220; Oñate, 2000: 104)¹¹– y Coalición Democrática (Morales Arroyo, 1990: 143). Que algunos diputados abandonaran la UCD no debe significar que hubieran votado negativamente los proyectos de ley orgánica provenientes del gobierno o de las asambleas de parlamentarios de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo a la fecha de los primeros dos desmembramientos, una posibilidad de voto contrario habría causado efectos a partir de la ley 5/1981, de *integración de la carrera judicial del Secretariado de la Administración de Justicia* (votada el 3 de noviembre), cubriendo lo que habrían de ser las 17 últimas leyes orgánicas de la I legislatura. Nada hay que decir con respecto a las otras dos escisiones, las encabezadas por Alzaga y Suárez, en virtud de que el 30 de junio se votó la última ley orgánica de la I Legislatura (la 13/1982, *Régimen Foral de Navarra*), esto es, 20 días antes de que aconteciera la penúltima sangría y a dos meses de la convocatoria anticipada de elecciones y la disolución de las Cortes. De este modo, son 14 diputados «tránsfugas» o «desertores» que pudieran poner bajo sospecha el razonamiento de deducción que se ha empleado, pero termina por ser un número de escaso impacto si aquellos hubiesen votado de modo contrario. La revisión concluye que de las 11 leyes orgánicas que se aprobaron entre diciembre de 1981 y junio de 1982, siete fueron iniciativas de ley de asambleas parlamentarias autonómicas, consejo regional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados, mientras que las cuatro restantes correspondieron a proyectos de ley del gobierno central. En lo tocante a las leyes orgánicas que se aprobaron entre el 16 y 30 de junio, valga decir que fueron únicamente seis, todas sobre temas autonómicos, aprobadas por una amplia mayoría de votos favorables (la diferencia entre votos a favor y emitidos fue de 18 en promedio para esas seis leyes).

Un análisis cuantitativo más amplio de los votos emitidos y a favor, ilustraría mejor esta relación, siendo conveniente dividirlo en dos partes: a) de abril de 1979 a noviembre de 1981, y b) de diciembre de 1981 a junio de 1982. En el gráfico 5 se puntúan los votos a favor y los votos emitidos en cada una de las 38 leyes orgánicas de la I Legislatura. Claramente se observa que en toda esa etapa hay dos comportamientos que se distinguen (9 y 22) en la línea

del gráfico correspondiente a los *votos a favor* (la línea delgada). El primero de ellos (la ley orgánica número nueve) combina el tercer índice más alto de votos emitidos durante todo ese periodo con el más bajo de votos a favor: este punto en la serie no es otro que la ley orgánica 5/1980, por la que se regula el *Estatuto de Centros Escolares*, una ley votada en el contexto del primer enfrentamiento parlamentario visible entre socialdemócratas y conservadores, que finalmente logró cohesionar el apoyo al proyecto del gobierno, sin disuadir el voto negativo de la oposición socialista.

GRÁFICO 5



Este punto en la serie constituye el de más amplia separación entre el número de votos emitidos y los votos favorables, reflejando al mismo tiempo el disenso prevaleciente en la aprobación de esta iniciativa. El otro dato del diagrama que resulta de interés (la ley número 22) integra los segundos índices más bajos de votos a favor y votos emitidos. En buena medida, la baja asistencia en el Congreso de los Diputados influye sobre los votos a favor, aunque debe tomarse en cuenta que este comportamiento a la baja coincide con la aprobación de la ley 5/1981, *del Secretariado de la Administración de Justicia*, votada en el Pleno dos días después que renunciaran Fernández Ordóñez y otros diez diputados del Centro Democrático. El gráfico da luz sobre la caída en el número de votos a partir de la ley 22, no obstante dicho descenso es proporcional al comportamiento de votos emitidos, lo que permite correlacionar apoyos con asistencia. Para detectar esto último, debemos separar el análisis en dos etapas, estableciéndose factible, como punto de división, la salida del ministro de Justicia. En la primera fase (abril de 1979 a octubre de 1981) el resultado de la media de votos

emitidos en las 21 leyes orgánicas que se aprobaron fue de 294, mientras que el de votos favorables fue de 277; para la segunda fase (noviembre de 1981 a junio de 1982) el promedio fue de 274 votos emitidos en las 17 leyes orgánicas que se produjeron, mientras que 257 fueron los a favor. En ambos casos de la segunda fase, es posible observar una diferencia de 20 votos, lo cual supone que de noviembre de 1981 a junio de 1982 dejó de asistir una media de 20 legisladores a las sesiones plenarias en el Congreso de los Diputados, mismo número que dejó de votar a favor de los proyectos y las proposiciones de ley. ¿Cuáles son las leyes orgánicas que repuntan o contribuyen a incrementar esa diferencia? ¿En qué tipo de iniciativas acontece la disminución de votos favorables?, ¿en las de gobierno?, ¿grupos parlamentarios?, ¿entidades autonómicas?

Los puntos críticos de medición del nivel de consenso de las leyes orgánicas son aquellos en donde la separación entre votos emitidos y a favor es cada vez más amplia, lo que quiere decir que un mayor número de diputados presentes en el Pleno dejaron de votar a favor de la iniciativa. Ese mayor distanciamiento ocurrió, en orden cronológico, durante las votaciones del Estatuto de Cantabria (ley 25), las leyes de Derecho al Honor y la Intimidación (26), la del Tribunal de Cuentas (27), así como los estatutos de la Rioja (28), Murcia (29), País Valenciano (30) Aragón (33), Castilla-La Mancha (34) y la que transfirió competencias a Canarias (35). Vale señalar que de esas nueve iniciativas, tres fueron proyectos de ley del gobierno central y seis proyectos de las entidades autonómicas. Podría sospecharse que los ex diputados de la UCD y los discordantes con el partido mayoritario tendrían mayores incentivos de votar en contra de los proyectos de ley del gobierno si se compara con las iniciativas de gobiernos y diputaciones autónomas. Sobre todo si se trata del marco regulador de las CC. AA., cuya figura se aceptaba ya por los parlamentarios nacionales (es conveniente decir que el conflictivo proceso de aprobación del Estatuto de Andalucía había ocurrido), sin omitir tampoco que tales iniciativas fueron formuladas por los diputados de esos mismos partidos en las asambleas legislativas regionales.

Pero la votación favorable de los proyectos de ley del gobierno muestra una conducta ascendente con base en la línea del diagrama, incluso si se confronta con la votación a los Estatutos. En este orden de ideas, estamos en posibilidades de informar que aun cuando los proyectos de *Estatuto de Cantabria* y de ley del *Derecho al Honor, Intimidación Personal y Familiar y la Propia Imagen*, no fueron votados el mismo día, coincidieron en cuanto a número de votos emitidos (283), no así los favorables, donde el proyecto de ley del gobierno

obtuvo, con sus 252 sufragios, tres más que lo obtenido en el Pleno por el proyecto de Estatuto de dicha Comunidad. Mejor resulta aún a efectos de observar la tendencia de votos favorables a las iniciativas del gobierno, el proyecto de ley inmediatamente posterior, el del *Tribunal de Cuentas*, votado días después al del *Estatuto de Cantabria*, y registrando una menor asistencia de diputados pero una votación a favor más elevada (260); lo anterior si se compara con los datos de las dos votaciones precedentes.

En lo sucesivo, la separación más pronunciada en las líneas de votos emitidos y votos a favor durante ese periodo habría de corresponder a las aprobaciones de los Estatutos de La Rioja, Murcia y País Valenciano (leyes 28, 29 y 30), tendencia que estrecharía ambas líneas de modo significativo, tras aprobarse la proposición de ley constitutiva de la *Comunidad de Madrid* (31), así como el proyecto modificador de la *legislación vigente en materia de contrabando* (32 y 33). Finalmente, en el último tramo del periodo legislativo se distingue un alejamiento en las líneas durante las votaciones de los Estatutos de Aragón y Castilla-La Mancha (34 y 35), acercándose nuevamente en el de Canarias (36) y comportando un altibajo de votos favorables en igual sentido que lo hicieron los emitidos durante las últimas dos leyes de la I Legislatura (el proyecto que *transfiere competencias a Valencia* y el proyecto de *Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*). Se intenta, con esta descripción, dar por demostrado que entre finales de 1981 y mediados de 1982 un caso de voto contrario de algunos diputados de la UCD o, si se quiere, de la cohesionada oposición socialista, no iba a responder a criterios de autoría gubernamental, sobre todo si estamos hablando de la corriente socialdemócrata, que escindida del Centro Democrático, estaba crecientemente acercándose al socialismo impulsado por González.

Con todo, si exceptuamos el proyecto de ley sobre el Estatuto de Centros Escolares, la única ley de disenso de toda la legislatura, observaremos que 36 votos fue la cantidad más alta de diferencia entre votos emitidos y a favor, la más baja fue de uno y el promedio osciló en 11. Incluso en el caso de que esos 36 votos hubieran provenido de diputados de todos los grupos parlamentarios (o cuando menos de UCD y PSOE) no supone que la mayoría de los diputados del grupo del gobierno y la oposición no hubiesen podido alcanzar mediante una estrategia cooperativa la aprobación de las orgánicas. De la misma manera, si a los 154 diputados que tuvo UCD entre diciembre de 1981 y junio de 1982, se suman los 121 del PSOE, resulta un número aproximado de entre 270¹² y 275 diputados, 78 y 79 por 100 de un total de 345, lo que favorece el fortalecimiento del aspecto deductivo dado que la cantidad de

votos a favor (257 en promedio para las 17 últimas leyes que se aprobaron en la I legislatura), correlacionados con los emitidos (274), se puede explicar a partir del número de diputados de ambas formaciones. A esto hay que agregar que no todos los parlamentarios se han caracterizado por acudir a las sesiones plenarias del Congreso de los Diputados (en promedio 81 por 100 del total de miembros asistieron a las votaciones de conjunto final de leyes orgánicas durante la I legislatura), comportamiento seguramente característico de todos los grupos parlamentarios (cfr. Cohen y Nohl, 1991: 99)¹³, con un impacto particular en los más grandes. Relacionada con esta última puntualización, y en lo que respecta a la I Legislatura, acéptese como argumento concluyente que la votación de las leyes hubiera resultado improbable, por no decir imposible, sin la intervención de una parte suficientemente representativa tanto del grupo parlamentario del gobierno como de la oposición mayoritaria; verifíquese que la ley orgánica en la que menos votos se emitieron, 251 para la 7/1982 en materia de *contrabando*, no se hubiera alcanzado sin el concurso de alguna de las dos principales fuerzas presentes en el Congreso: los aproximadamente 61 diputados (17,5 por 100) de los grupos minoritarios no hubiesen logrado sumar 250 sufragios ni aliándose al total de diputados del PSOE ni a los de UCD.

En torno a la II legislatura, debe decirse que el PSOE mantuvo de principio a fin a todos sus diputados, mientras que la derecha perdió a cuatro de ellos. Esto no afecta ni resulta decisivo para sostener que la deserción en el frente conservador anula o contradice el criterio de deducción aquí utilizado¹⁴. Es más: debe ponerse sobre el tablero de valoración que durante esa legislatura el alto número de escaños obtenidos por el PSOE provocó la disminución de los no gubernamentales, los que a su vez fueron ocupados, en poco más de 70 por 100, por la oposición popular que hizo incrementar de manera significativa su representación parlamentaria con respecto a la anterior. Para la III, sin embargo, podrían presentarse inconvenientes en cuanto a la eficacia del criterio deductivo, debido a que en 1986 los 21 miembros del PDP y los 11 del Partido Liberal decidieron marcharse de Coalición Popular e incorporarse al Grupo Mixto. Ello, tras constatar los débiles apoyos electorales de AP, su incapacidad para sobrepasar los resultados obtenidos en las generales de 1982 (Montero, 1988: 20 ss; Morales Arroyo, 1990: 146 y 269, Sánchez de Dios, 1996: 195-7), así como por su desacuerdo con la actitud de Fraga de mantener un «mensaje nítidamente de derechas» (Burns, 1997: 294¹⁵). Valga decir que sólo al final de la legislatura, con el objeto de reconstruir la coalición electoral, un número importante de aquellos parlamentarios «desertores» retornaron al Grupo Popular, mientras que otros hicieron lo conveniente hacia

CDS. Es por tal razón que entre el inicio de la III Legislatura y el final de ésta, CP perdió en apariencia sólo 3 diputados (Morales Arroyo, 1996: 146), cuando en realidad 32 de ellos no formaron parte de la coalición en casi todo ese periodo. Suponiendo que los democristianos y liberales hubieran votado de forma diferenciada respecto de AP, significaría entonces que el Grupo Popular operó con un techo de 73 legisladores en la cámara baja, aunque algunos sostienen que 72 (Mellado, 1988: 160-1; Montero, 1988: 32, y Powell, 2001: 423) otro 71 (Gunther, 1989: 100) y otro hasta 68 (Montero, 1988: 32¹⁶), cuyo parámetro ameritaría un mecanismo diferente de deducción.

3.1.3. Diferenciando la modalidad de votación: el caso de la III Legislatura

El elemento que podría rebatir el criterio de deducción hasta ahora empleado en torno al intercambio de voto gobierno-opositores, es el de si en la III Legislatura el principal grupo de la oposición se abstuvo o votó en contra de los proyectos de ley orgánica. En términos estrictos la abstención y el voto negativo deben ser interpretados como estrategias opuestas al consenso parlamentario. Aquí interesa explicar y deducir lo que motivó la decisión no consensual de la oposición política. Es importante dejar sentado que la III legislatura ha sido la que hasta ahora ha registrado el menor número de diputados en el grupo de la principal oposición –105 de acuerdo a las legislativas de 1986, mejor conocidas como las «elecciones de espera»–, y que habría de mermar todavía más con la fuerte deserción que aconteció en este grupo parlamentario. Debe también informarse que de las 17 leyes orgánicas que se produjeron en la III legislatura –la segunda de mayoría absoluta socialista–, 8 de ellas, alrededor de 47 por 100 del total, no obtuvieron el apoyo de la oposición política mayoritaria. Tendría entonces que interrogarse, ¿cuántas de esas 8 leyes fueron aprobadas con el voto contrario o la abstención de los opositores? Si tomáramos en cuenta que tras su fractura, el Grupo Popular sufrió una reducción de 9 puntos porcentuales y se quedó con 21 por 100 del total de asientos en el Congreso de los Diputados, ¿cómo distinguir los votos negativos de las abstenciones? ¿Cuál resultaría el método más óptimo para detectar si fue una u otra la decisión opositora?

En virtud de que tan sólo 8 leyes orgánicas se aprobaron sin el consenso parlamentario entre oposición y gobierno, fue posible que éstas se analizaran de un modo particular en su curso legislativo. De su revisión se pudo desprender que la estrategia abstencionista de Coalición Popular aplicó en 6 de ellas, mientras que el voto negativo fue empleado en las dos restantes. La evidencia empírica ha arrojado que en la cámara baja los diputados del gobierno

y los opositores políticos pueden ser capaces de coincidir en la aprobación de una ley orgánica, pero no así en la votación de totalidad de las enmiendas procedentes del Senado, donde la oposición o bien no aprueba ni rechaza las enmiendas, sino que se abstiene en la votación de totalidad. Lo anterior al considerar que algunos de los artículos o apartados del texto o las disposiciones finales de la ley no eran meritorios de modificación y que tal procedimiento afectaba el consenso que sobre la misma se había alcanzado en la cámara de origen¹⁷. Por otro lado, gobierno y oposición pueden votar o desestimar consensualmente enmiendas y artículos provenientes de ambas cámaras, pero es probable que situaciones como un voto contrario al Preámbulo del texto (por ejemplo, acorde al dictamen de la Comisión o con modificaciones del Senado), genere diferencias entre ambos grupos, lo que anima a la conducta abstinerente de los opositores en la votación final¹⁸.

Tampoco ha sido raro encontrar que la oposición política mayoritaria mantenga de inicio a fin su estrategia de abstención, desde las comisiones del Congreso hasta la votación de conjunto final en el Pleno de esa misma cámara (con la iniciativa ya retornada del Senado). Semejante conducta puede ser explicada no tanto por la dificultad del tema y la falta total de acuerdo, sino porque la mayor parte de las enmiendas opositoras resultaron rechazadas (este es el incentivo del *intercambio parlamentario*). Dicha posición es posible encontrarla en diversas fuentes documentales y periodísticas de la época, así como en las múltiples declaraciones de los opositores en las Cortes Generales. Entre éstas podemos destacar la del diputado popular José María Ruiz Gallardón, quien durante la sesión plenaria de votación final de totalidad en el Congreso de la ley orgánica 9/1983, *reguladora del derecho de reunión*, ofreció las razones del voto abstinerente de su Grupo. Tales fueron que tanto en Ponencia como en Comisión su Grupo pretendió «introducir mínimas reformas de carácter absolutamente técnico, incluso algunas de carácter literal», pero que «sistemáticamente» se encontraron «como si enfrente» tuvieran «un frontón»¹⁹. En este sentido, la postura abstinerente no puede ser estrictamente interpretada como una acción de disenso o imprecisión respecto de la ley, sino como una actitud de protesta manifiesta ante la actuación del gobierno y su mayoría parlamentaria²⁰. De aquí precisamente que tanto el partido de la derecha, como algunas minorías parlamentarias y ciertos medios de comunicación acuñaran el término de «rodillo socialista» para denominar así el supuesto comportamiento del PSOE de imponer iniciativas sin aceptar enmiendas, colocar todo el peso de su mayoría mecánica al servicio de la decisión adoptada e ignorar y rechazar de forma sistemática el criterio de sus contrincantes

(Alda Fernández y López Nieto, 1993: 254n y 259n.; 1994: 183n; López Nieto, 1997: 193; Crespo y Calvet, 1998: 98; Aróstegui, 1999: 315; Baón, 2001: 551 ss.)²¹.

De las seis leyes orgánicas que durante la III Legislatura se aprobaron con la abstención del principal partido de la oposición, debe decirse respecto de la primera, la 4/1987, *de competencia y organización de la jurisdicción militar*, que su proceso de votación reveló lo que habría de ser una constante en el comportamiento abstinerente del Grupo Popular. En el caso de ésta, tal conducta se apreció desde el Congreso de los Diputados hasta la votación de totalidad de las enmiendas del Senado, sufragando favorablemente en algunas disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y artículos, pero absteniéndose en otras, incluso votando de modo contrario a la decisión mayoritaria²². Por su parte, en la segunda ley orgánica, la 5/1987, *de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y cable*, se observó cómo en la sesión del Congreso de los Diputados el PSOE rechazó todas las enmiendas a cierto puntos del articulado, por lo que en la primera votación de totalidad a dicho proyecto, en esa misma Cámara, se manifestaron 9 votos en contra y 7 abstenciones (provenientes ambas, con toda seguridad, de comunistas y otras minorías). La aprobación de esta ley orgánica de materia autonómica presenta dos puntos interesantes: 1) que pese al rechazo de las enmiendas, la iniciativa de ley contó finalmente con el apoyo de las minorías parlamentarias nacionalistas, y 2) que aun cuando el Grupo Coalición Popular ofreció su apoyo al partido mayoritario en la primera votación del Congreso de los Diputados, no hizo lo propio durante la votación de totalidad a las enmiendas del Senado en esa misma Cámara, prefiriendo la abstención, y provocando que la ley finalmente fuese aprobada tan sólo por cuatro votos en contra (cinco menos que los que lo hicieron por vez primera en el Congreso de los Diputados) y 40 abstenciones. Sépase que la postura de los populares tiene su explicación en un desacuerdo sobre el contenido de enmiendas del Senado a una veintena de artículos, así como a la exposición de motivos del proyecto votado inicialmente en la cámara de origen²³. Conviene apuntar, a propósito de ello, que ha sido durante esta III Legislatura cuando un menor número de aprobación de leyes orgánicas en materia territorial ha tenido lugar, incluido en lo relativo al consenso de la oposición mayoritaria.

Un escenario similar se presentó con la ley orgánica 6/1987, por la que se *modificó la sección III del capítulo IV, título XIII del Libro II del Código Penal (sobre propiedad intelectual)*, donde el grupo parlamentario de Coalición Popular en el Congreso de los

Diputados apoyó el proyecto en la primera votación de totalidad, pero rechazó algunas enmiendas aprobadas por el Senado, lo cual terminó por incidir en su abstención durante la votación final del conjunto de la ley²⁴. En línea con lo anterior destaca el caso de lo que sería la cuarta, la 1/1988, de *reforma del Código Penal en materia de tráfico ilegal de drogas*, donde el Grupo Parlamentario Coalición Popular mantuvo coherente su conducta abstencionista desde la votación para aprobar el dictamen de la Comisión de Justicia e Interior en el Congreso hasta su retorno del Senado, cuando fueron votadas las enmiendas aprobadas por esta segunda cámara. Se informa que todas las enmiendas formuladas por los grupos parlamentarios en el Congreso al dictamen de la Comisión referida fueron rechazadas, por lo que el comportamiento de Coalición Popular puede ser explicado en la medida que desde el propio debate en comisiones defendió una única enmienda, la de «sustituir» dicho proyecto de ley por «uno mejor»²⁵. Los populares argumentaron que si bien habían solicitado e insistido sobre la necesidad de esa reforma, «no gustó» la redacción del texto elaborado por el gobierno que, según CP, tendía a considerar como un «delincuente a quien cultivara, elaborara o traficara drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas», propiciando que con tal redacción «nadie (pudiera) dedicarse a cultivar, elaborar, vender o proporcionar esas sustancias para fines médicos o científicos, porque (podía) ser considerado un delincuente». Fue así que el Grupo Popular anunció desde el debate para la votación del dictamen de la Comisión que se abstendría de sufragar, situación que se repitió, primeramente, en la votación de totalidad del proyecto en el Congreso de los Diputados y tres meses después, en ese mismo recinto, durante la votación a la totalidad de las enmiendas del Senado²⁶. Esto permite comprobar la hipótesis de Capo (1990: 96) en cuanto a que en un buen número de iniciativas los grupos parlamentarios tienden a mantener sus posiciones iniciales y finales, las cuales no modifican en ninguna de las etapas del proceso legislativo.

La causa de la abstención popular respecto a lo que fue la quinta ley orgánica de esta modalidad de votación, la 1/1989, *por la que se da nueva redacción a los artículos 4º, 1º, y 7º (y otros), de Financiación de las Comunidades Autónomas*, puede encontrarse desde el Congreso de los Diputados frente a una «discrepancia global» sobre un «concepto» (el de «tasa»), incorporado precisamente en la Ley de Tasas y Precios Públicos²⁷. En la votación de enmiendas llevada a cabo en el Congreso sobre el Dictamen de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, fueron rechazadas dos enmiendas al artículo 2º, una de Coalición Popular y otra de CDS (ambos discrepantes de la aplicación técnica de tasas y precios públicos). De tal manera, al efectuarse la votación al artículo enmendado por ambos grupos

recibió 52 votos en contra (Populares y Centristas), pero sin que pudieran derrotar al Grupo Parlamentario Socialista, al que se sumó, con toda probabilidad, el Grupo de Minoría Catalana (que durante el debate no se opuso abiertamente al dictamen de Comisión), logrando 157 votos favorables y la aprobación del proyecto de ley orgánica. Este hecho suscitó que en la votación de totalidad de dicha ley se mantuviera el disenso entre gobierno y oposición (precisamente por la discrepancia técnica entre «tasa y precio público» que no convenció a populares ni centristas), obteniendo así 50 votos en contra y 182 a favor (estos últimos como consecuencia de 23 nuevos votantes socialistas que estuvieron ausentes en la primera votación y 2 más de las otras minorías parlamentarias). Con todo, cuatro meses después, al votarse la totalidad de las enmiendas provenientes del Senado, se registraron 72 votos en contra, mismos que en la votación de conjunto correspondiente al carácter de ley orgánica del proyecto referido se convirtieron en votos abstinentes.

Por último, la ley orgánica 3/1989, *de actualización del Código Penal*, se presenta como un caso en el que los diputados populares, previamente a que fuera remitida al Senado la ley orgánica, votaron en forma negativa la totalidad del proyecto, esencialmente porque al presunto causante de un daño o perjuicio material derivado del uso y circulación de vehículos de motor se le exigía, en caso de que un juez de primera instancia lo considerara culpable, consignar en ese momento el importe de la condena a fin de que en lo procedente pudiera tener derecho a apelación, lo que a juicio de los populares privaba de la posibilidad de recurrir si el presunto culpable no contaba con la cantidad exigida²⁸. Sin embargo, al retornar del Senado con una serie de enmiendas, los diputados del Grupo Popular informaron durante el debate que habrían de abstenerse en la votación de totalidad, bajo el argumento de que el proyecto de ley orgánica proveniente del Senado era otro respecto al que meses anteriores se había remitido, donde se introdujeron modificaciones profundas que afectaban «toda la estructura de la Administración de Justicia», presentando articulados con una nueva redacción y señalando las deficiencias que se tenían sin que ninguno de los grupos parlamentarios se hubiera dado cuenta con anterioridad: «de ahí que nuestro voto –manifestaron los populares– sea de abstención, porque los problemas planteados preocupan a la sociedad»²⁹. Cabe señalar que los socialistas contaron en la aprobación de esta ley con el apoyo de los diputados de la Minoría Catalana.

Con relación a esta misma Legislatura, conviene plantear el caso de la ley orgánica 7/1988, *de los Juzgados de lo Penal y por la que se modifican diversos preceptos de las leyes*

orgánicas del Poder Judicial y de Enjuiciamiento Criminal, la cual combinó el rechazo del principal grupo de la oposición junto con una abstención notable de los mismos. Esta fue una ley de disenso, cuyo proceso y resultado se veía venir desde las votaciones a las enmiendas que los diversos grupos parlamentarios presentaron en el Congreso de los Diputados al dictamen de la Comisión³⁰. Los socialistas rechazaron las enmiendas presentadas por Coalición Popular, por las agrupaciones Partido Liberal y Democracia Cristiana (escindidas de la anterior), así como por los grupos parlamentarios Vasco, CDS y Mixto. Se hace notar que los votos en contra y las abstenciones de los grupos parlamentarios excluidos de la mayoría no se hicieron en referencia a la totalidad del dictamen de la Comisión, sino que se manifestaron frente a párrafos o artículos específicos, sin que se observara en el conteo un comportamiento homogéneo. No obstante, lo importante es señalar que el disenso en esta ley orgánica, a diferencia de otras leyes aquí referidas, inició desde la votación final y de conjunto del proyecto en el Congreso de los Diputados hasta la votación de totalidad de las enmiendas del Senado³¹. En el curso parlamentario de esta ley se incrementó, paralelamente a la disminución de los votos negativos a las enmiendas impulsadas y aprobadas por los senadores en el Congreso de los Diputados, el voto abstencionista de los populares en alrededor de una treintena, si comparamos las votaciones que se realizaron en ese recinto antes y después de su tramitación en el Senado. Esta circunstancia permite comprobar que el Grupo de Coalición Popular mantuvo su postura de rechazo a la ley (62 y 50 votos, respectivamente), así como deducir que la drástica modificación en abstenciones (de 6 a 37) en el Congreso de los Diputados, se debió tanto a la presencia de quienes estuvieron ausentes en la primera votación como por un presunto fraccionamiento del voto popular (algunos diputados optaron por el rechazo y otros por la abstención, participando en esta última modalidad las minorías parlamentarias). Con todo, la combinación de votos negativos y abstenciones no evitaría la aprobación de la ley por el absoluto predominio de los diputados socialistas. En lo referente al criterio de deducción de la otra ley de disenso de la III Legislatura, la 2/1988, de *publicidad electoral en televisiones privadas*, no se necesita puntualizar en virtud de que su modo de aprobación resulta claro, al obtener 178 votos a favor, 108 en contra y cuatro abstenciones. Cabría decir que esos votos negativos no sólo provinieron de Coalición Popular, sino de otras minorías, destacando la oposición de las agrupaciones liberal y demócrata cristiana, cuyos legisladores fueron inicialmente de CP.

En suma, este apartado ha servido para comprobar, tras la revisión de las posturas de los diputados populares, que la oposición mayoritaria se abstuvo de votar en las seis leyes atrás

referenciadas durante la III legislatura, si bien al mismo tiempo permite ir abriendo paso sobre las razones que explican por qué la oposición mayoritaria optó por esta modalidad de votación y no expresó claramente su apoyo o rechazo a los proyectos o las proposiciones que no eran de su autoría o en los que coparticipaba. Sirva esto también como base para entender sus causas, que serán analizadas con mayor detenimiento líneas adelante cuando se comparen los estilos de votación opositor bajo el liderazgo de Manuel Fraga y José María Aznar.

¹ Las distintas modalidades de votación se pueden consultar en los artículos del 82 al 87, Reglamento del Congreso de los Diputados. Revítese igualmente el comentario de Ripolles Serrano (1998: 784-5).

² Un tratamiento breve pero bastante ilustrativo sobre los problemas al interior de la UCD y su consiguiente colapso en Padró-Solanet (1996: 462 ss.). Véase también Caciagli (1986), Gunther (1986: 60 ss.); López Garrido y Subirats (1990: 36-7); Oñate (2000: 133) y Maurer, (2000: 80, 90-1). Alonso-Castrillo (1996: 371 ss.) atribuye a los «errores» del presidente Suárez el clima de polarización que se gestó entre miembros de su gobierno, así como de aquél con su partido, su grupo parlamentario y la oposición. Powell (2001: 286) suscribió esta apreciación al señalar que los orígenes inmediatos de la dimisión de Suárez estuvieron en el descontento del grupo parlamentario: «el presidente nunca entendió que en un régimen parlamentario se gobierna desde la cabecera del banco azul, y sus frecuentes ausencias del hemiciclo hicieron que sus diputados se sintieran crecientemente marginados e irrelevantes». A lo anterior, cabe destacar el triunfo de Herrero y Rodríguez de Miñón al frente del grupo, derrotando al candidato del presidente, y haciéndole no sólo perder el control sobre un segmento importante del partido, sino acentuando las exigencias de sus *críticos* de modificar su estilo presidencialista –«caudillista»– por uno más institucional y de contacto con su grupo parlamentario (Burns, 1997: 304-5). Por su interés, resulta recomendable revisar las declaraciones de Rafael Arias-Salgado sobre la contribución de la derecha a la caída de Suárez (Burns, 1997: 327 ss.), así también las exploraciones de Maurer (2000: 91) en cuanto a que la falta de unidad interna en UCD, la débil disciplina de voto y los varios grupos a su interior, provocaron que los diputados dividieran sus lealtades entre el partido y los electores. Con todo, el declive de UCD –y de Suárez– no puede entenderse sin tomar en cuenta datos precedentes: la negativa del presidente a debatir su programa político durante la sesión de investidura de marzo de 1979; su error de obstaculizar el referéndum y con ello el proceso autonómico de Andalucía; el significativo descenso que sufrió este partido en los procesos electorales de Euzkadi y Cataluña; la moción de censura promovida por el PSOE, así como la intentona golpista de febrero de 1981 (Preston, 1986: 181-2, 187-210, 215 ss; Díaz Gijón, 1998: 252-4). Cabe decir que aún después de la dimisión de Suárez, los problemas continuaron aflorando en el seno de esta formación política, a cuyo proceso de desmantelamiento siguió la sangría de diputados hacia otras fuerzas políticas, la falta de respaldo parlamentario que padeció el gabinete encabezado por Calvo Sotelo, la disolución anticipada del gobierno y su estrepitoso colapso electoral en octubre de 1982. El diagrama elaborado por Diego López Garrido (1985: 235; también en López Garrido y Subirats, 1990: 37, y Capo, *et al.*, 1990: 109) resulta ilustrativo en cuanto al tipo de relación que se dio al interior y exterior de la UCD, que a su vez puede ser contrastado con las prevalecientes en el PSOE.

³ Mayores elementos sobre Unión o Partido Liberal en J. R. Montero (1986: 413 ss., y nn.), y también Montero (1987: 20). Conviene apuntar que en específicas circunscripciones Alianza Popular concurrió a las legislativas de 1982 apoyado por el Partido Aragonés Regionalista, las unionistas Valenciana y del Pueblo Navarro, así como UCD y el Partido Democrático Liberal en el País Vasco.

⁴ Baón (2001: 577) suscribió las crecientes irritaciones que en los miembros de Alianza Popular causaron las actitudes y amenazas de separación planteadas por el líder del PDP, Oscar Alzaga, provocando una crisis entre ambas formaciones hacia finales de mayo de 1985. Esto condujo al diputado aliancista, Alfonso Osorio García, a manifestar lo siguiente: «Sería bueno que Alzaga y los suyos se fuesen solos a formar un partido como hicieron Gil-Robles y Ruiz-Giménez en 1977, a ver qué resultados obtienen». No habría de ser el único conflicto que tuvo que ser zanjado por Fraga. Las relaciones AP-PDP-UL, las razones de su permanencia en la Coalición, los objetivos específicos de cada partido y la percepción ciudadana sobre Coalición Popular, son mejor tratados en J. R. Montero (1986: 415 ss.).

⁵ Como bien citan Montero (1986: 426 ss.) y Baón (2001: 517), el libro encabezado por Oscar Alzaga (1984: 20 ss.) intentaba destacar su independencia respecto de AP. Las frases están planteadas en los siguientes términos: «Nuestro partido considera...», «Nuestro partido es hoy...», «Nosotros los demócratas-cristianos...», «Nos

reconocemos...», «Los hombres y mujeres del PDP...», «Nuestro partido es hoy el tercer partido de España», «El PDP es ya hoy la *fuerza de centro más importante del país*, la más viable y la más organizada... (la que aspira a) una *alternativa* de centro-derecha democrática y reformista, cuya expresión política para las próximas elecciones ha de plasmarse en una *Coalición popular* equilibrada...». Entre los colaboradores de ese texto sobresalió la participación de José María Álvarez del Manzano, Javier Rupérez, Javier Tusell y José Ignacio Wert.

⁶ De acuerdo al estudio de Alda Fernández y López Nieto (1993: 258-9), el gobierno de la UCD sólo aprobó 33 por 100 de las proposiciones de su grupo parlamentario, en contraste con el gobierno del PSOE, que además de tomar en consideración 100 por 100 de las proposiciones de su grupo en la II y III legislaturas, así como 88 por 100 en la IV, aprobó 80 por 100 de las presentadas en la II, 50 por 100 en la III y 66 por 100 en la IV.

⁷ Se publicó finalmente como *Ley 30/1981*, de 7 de julio, *por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en los casos de nulidad, separación y divorcio*. La redacción original de la ley correspondió a los democristianos, a través de la pluma de Iñigo Cavero; el proyecto con las enmiendas a la ley, que impulsaron los socialdemócratas, fue diseñado por Francisco Fernández Ordóñez (Burns, 1997: 279; Díaz Gijón, 1998: 258; Aróstegui, 1999: 307, y Powell, 2001: 314-5).

⁸ Este último autor registró que Francisco Fernández Ordóñez dejó la UCD con 17 senadores y diputados. Por otra parte, cabe decir que de julio de 1985 hasta su muerte en junio de 1992, Fernández Ordóñez ocupó el Ministerio de Asuntos Exteriores.

⁹ «La evidente hegemonía de AP dentro de la Coalición llevaba a algunos de sus dirigentes a comparar a la primera como una especie de bombardero B-52 al que acompañan dos pequeños aviones de reconocimiento, encargándose el PDP de las relaciones con la iglesia y UL de los temas económicos» (Montero, 1986: 414). Véase también Gunther (1989: 100).

¹⁰ El autor llama la atención en torno a que en cierto periodo la fuerza que caracterizó al PSOE no sólo se explica por su cohesión sino también por su pluralismo: activistas de izquierda, renovadores del PCE, entre otros, fueron elegidos o designados para ocupar cargos públicos.

¹¹ Tanto Colomer como Oñate apuntaron que el Grupo Mixto no sólo albergó a los diputados escindidos de UCD sino también del Partido Comunista.

¹² Siguiendo la investigación de Morales Arroyo (1990: 143), cuatro diputados del Grupo Socialista y uno de los Socialistas Catalanes (cuyos diputados incorporé en un mismo grupo –junto con los socialistas vascos–) no estaban presentes al momento de la disolución anticipada de la Cámara. Lo que importa no es si esos diputados no concluyeron la legislatura, sino si siguieron la disciplina de voto en leyes orgánicas, lo cual no se cuestiona si recordamos que el PSOE había ya superado la etapa de sus pugnas internas tras el afianzamiento de Felipe González al frente del partido en septiembre de 1979. A ello también debe sumarse el creciente respaldo que el PSOE y su dirigente registraban en las encuestas, lo que seguramente evitaba la indisciplina o la rebeldía entre los diputados del grupo.

¹³ Confróntense estos datos con el porcentaje de participación de los miembros de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, que de 1975 a 1982 osciló entre 75 y 90 por 100. Capo (1990: 97) concluyó que entre 1978 y hasta la III Legislatura el promedio de participación a las votaciones en el Pleno fue de 264 diputados (75,4 por 100); mientras que en un trabajo posterior (Capo, 1995: 96), ya integrando la IV Legislatura, fue de 214 (61,1 por 100). El primer promedio es bastante similar si se compara con las participaciones en las votaciones de totalidad a las leyes orgánicas durante las primeras tres legislaturas (excluyendo la constituyente), que fue de 275 legisladores, mientras que si agregamos la IV se aprecia ligeramente por dos diputados, es decir, a 277. Es probable que la asistencia a las votaciones de totalidad de leyes orgánicas genere mayor interés entre los diputados o que se activen los mecanismos de presión del grupo parlamentario para que acudan sus diputados, lo que también dependerá del grado de importancia o «fractura» del tema que se esté aprobando (independientemente si se hace a través del procedimiento de ley orgánica u ordinaria).

¹⁴ Según el estudio elaborado por Morales Arroyo (1996: 287) sobre los grupos parlamentarios, el de Coalición Popular fue «el que mayor amplitud» confirió «a la libertad de voto de sus integrantes» tras admitir el *voto de conciencia*. No obstante, como anotó el propio autor, en la II Legislatura este voto se concedía o negaba por el presidente o el portavoz del Grupo, aunque debía ser otorgado automáticamente siempre que no tratase de temas ajenos al programa electoral, no perjudicase la unidad y coherencia del grupo y el asunto no fuese de naturaleza política. «Libertades» similares se establecieron en la siguiente legislatura.

¹⁵ La declaración es del propio Oscar Alzaga: «la ruptura en 1986 fue inevitable porque Fraga mantuvo un mensaje nítidamente de derechas y el mensaje del PDP prácticamente no tenía ninguna posibilidad de llegar a la opinión pública».

¹⁶ Un año antes, este autor (Montero, 1987: 22-3) registró que AP-CP había conseguido 105 diputados, de los cuales 21 pertenecían al PDP y 12 al PL (significa entonces 72 diputados); no obstante, en la página posterior redactó que esta representación parlamentaria se había quedado reducida a poco más de seis docenas de diputados.

¹⁷ Tales casos fueron los de las leyes orgánicas 3/1984, *reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*; la 2/1985, *de reforma del Código Penal en materia de delitos contra la Hacienda Pública*; la 1/1986, *de supresión de la Jurisdicción Penal Aeronáutica y Adecuación de Penas por Infracciones Aeronáuticas*, y la 2/1986, *de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*. Los grupos excluidos de la mayoría parlamentaria aceptaron algunas enmiendas del Senado, más no la totalidad de ellas. De allí también puede entenderse por qué los diputados de la oposición y las minorías parlamentarias tiendan recurrentemente a solicitar que la votación de las enmiendas se realice de forma separada.

¹⁸ En este sentido sobresale la ley orgánica 9/1983, *reguladora del derecho de reunión*.

¹⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Pleno*, núm. 24, 12 de abril de 1983, 976 ss. De hecho, una vez retornada la iniciativa del Senado al Congreso, en las siguientes dos sesiones plenarias del 21 y 22 de junio de 1983, solo intervinieron los diputados Gregorio Peces-Barba Martínez y Eduardo Martín Toval por el Grupo Socialista, y el diputado Andoni Monforte Aguirre por el Grupo Nacional Vasco, mientras que el diputado Ruiz Gallardón se abstuvo de participar.

²⁰ Resulta también notable el comportamiento abstinerente del principal partido opositor y de los partidos minoritarios durante el proceso de aprobación de la ley orgánica 13/1985 del Código Penal Militar, la cual, desde las enmiendas al dictamen de la Comisión de Justicia e Interior, presentó una «votación compleja» dado los diversos «deseos... formulados por los grupos parlamentarios». En el Pleno del Congreso de los Diputados, los populares decidieron abstenerse de votar en siete propuestas de enmienda del Grupo Mixto y tres del Grupo Parlamentario Vasco, es decir, en 10 ocasiones; les fueron rechazadas cinco enmiendas; votaron conjuntamente con los socialistas 21 veces y lo hicieron de forma distinta al grupo parlamentario mayoritario durante 8 ocasiones. Al final, decidieron abstenerse de votar durante el preámbulo de Ley Orgánica y en la votación de totalidad. Esta pauta habría de repetirse cinco meses después en el Pleno del Congreso de los Diputados al votarse las enmiendas provenientes del Senado, y en donde los populares votaron negativamente en siete artículos y se abstuvieron en las votaciones a un título entero, la derogatoria y final, y el preámbulo. En la votación final y de conjunto para obtener el quórum exigido, la Ley Orgánica del Código Penal Militar registraría sólo 10 votos en contra (probablemente de las minorías parlamentarias) y 50 abstenciones (la que se explica siguiendo la lógica inicial de los Populares).

²¹ Frente a las acusaciones de la oposición, en lo relativo a que el Parlamento había sido progresivamente apartado del centro de los debates y decisiones políticas y que el PSOE aplicaba una política de *rodillo*, argumentaron (en su informe de gestión del 31º Congreso) que habían aceptado entre el 15% y el 25% de las iniciativas y sugerencias de la oposición. La ejecutiva del PSOE concluía que en el entorno político prevalecía una «clamorosa ausencia de alternativa, tanto programática como de gobierno, por parte de la derecha conservadora». De acuerdo al mismo informe, la oposición se debatía «en un proceso inusitadamente acelerado de descomposición», y que «se (había) atrincherado en la confusión y la demagogia como salida a su incapacidad para una crítica constructiva que (comportara) planteamientos alternativos rigurosos». Véase El País, 4 de enero de 1988.

²² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Comisión de Justicia e Interior*, núm. 87, 6 de marzo de 1987; *Comisión de Justicia e Interior*, núm. 94, 11 de marzo de 1987; *Pleno*, núm. 44, 23 de abril de 1987; *Pleno*, núm. 57, 26 de junio de 1987.

²³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Pleno*, núm. 58, 16 de julio de 1987.

²⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Pleno*, núm. 69, 27 de octubre de 1987.

²⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Comisión de Justicia e Interior*, núms. 188-189, 29 de octubre y 3 de noviembre de 1987;

²⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Pleno*, núm. 77, 10 de diciembre de 1987; *Pleno*, núm. 92, 10 de marzo de 1988.

²⁷ Según el diputado de Coalición Popular, Magin Pont Mestres, el concepto de *tasa* integrado en esa Ley se encontraba «adulterado» y «cercenado», ya que conducía a otro concepto, el de *precio público*, causante de la «deslegalización de la tasa». Esta era la «gran discrepancia» entre el grupo socialista y el popular. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Comisión de Economía, Comercio y Hacienda*, núm. 389, 20 de diciembre de 1988; *Pleno*, núm. 163, 22 de diciembre de 1988; *Pleno*, núm. 182, 6 de abril de 1989.

²⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Pleno*, núm. 179, 16 de marzo de 1989.

²⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Pleno*, núms. 196 y 199, 24 de mayo y 1 de junio de 1989.

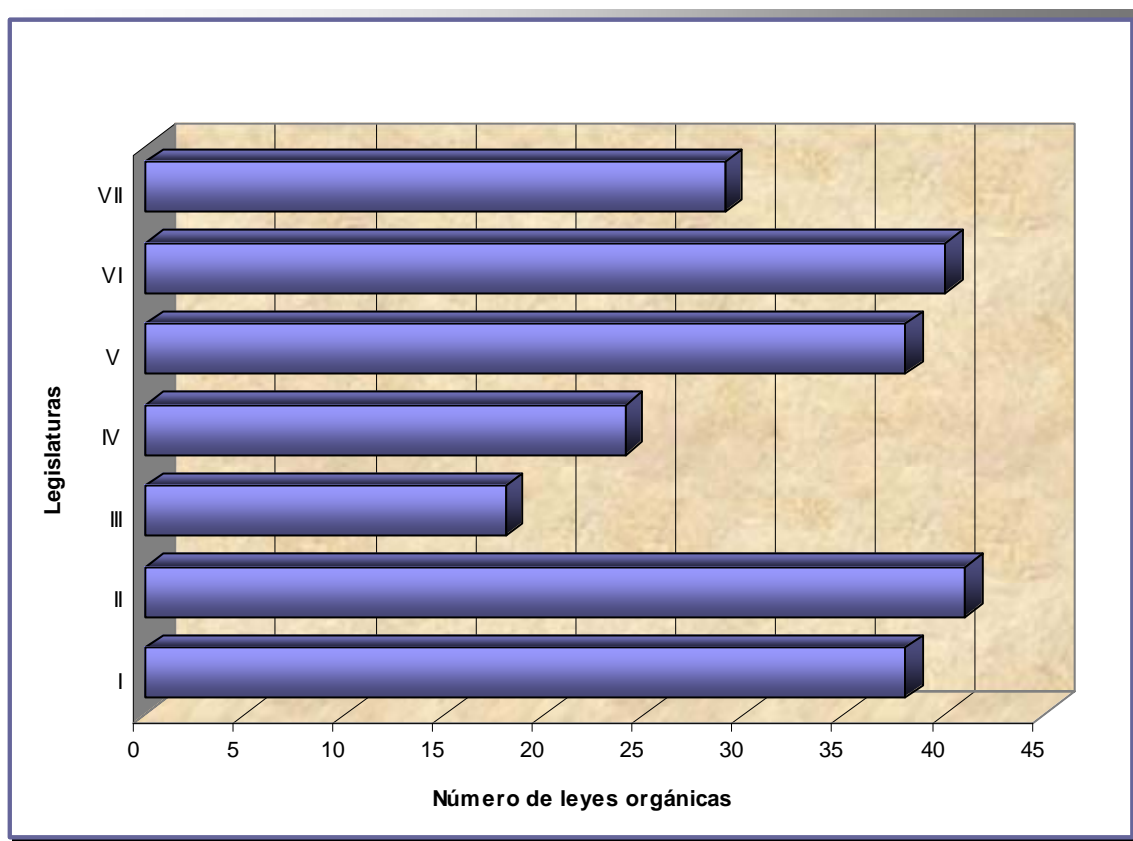
³⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Comisión de Justicia e Interior*, núm. 373, 17 de noviembre de 1988; *Pleno*, núm. 156, 1 de diciembre de 1988.

³¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, *Pleno*, núm. 164, 28 de diciembre de 1988.

3.2. Producción de leyes orgánicas: 1979-2003

Desde que se restauró la democracia en 1979 hasta la primera mitad del año 2003 se han aprobado, modificado o derogado 228 leyes orgánicas (de la 1/1979 *General Penitenciaria* a la 8/2003, *para la Reforma Concursal*). El autor de 63,1 por 100 de las mismas ha sido el gobierno central; 20,6 por ciento fueron promovidas por los gobiernos y parlamentos autonómicos, mientras que tan sólo 2,2 por el principal grupo parlamentario de la oposición¹. Este comportamiento permite confirmar el predominio de los gobiernos en la producción legislativa –«la ley es un instrumento de gobierno» (García Morillo, 1996: 214)–, aunque el porcentaje es menor si se compara con el global de todas las leyes introducidas y pasadas desde 1979 por el ejecutivo español (Subirats, 1986: 326; Maurer, 1999: 29-31; 2003: 149-51²; Rose, 1984a: 69). En el gráfico siguiente se muestran todas las leyes orgánicas aprobadas, modificadas y derogadas en cada una de las legislaturas, con independencia de si contaron o no con el consenso parlamentario entre oposición mayoritaria y el grupo que sostiene al gobierno.

GRÁFICO 6. Número de leyes orgánicas por legislatura



Las legislaturas en la que se ha producido un mayor número de leyes orgánicas son la I, II, V y VI (cfr. Alda Fernández y López Nieto, 1993: 257³). Todas, exceptuando la II, mantienen la

característica de haberse conformado por gabinetes minoritarios⁴. El elevado nivel de producción en la I legislatura se puede explicar, independientemente de la entrada en vigor de este tipo de regulación legislativa, por el efecto «postransición» en el que todos los actores políticos tratan de reforzar el asentamiento o la unidad básica de convivencia social, dando continuidad al diseño institucional del Estado y delimitando, para el caso específico de España, la estructuración del sistema autonómico cuyo campo ha sido clave en el rendimiento parlamentario de este tipo de legislación. Simultáneamente, durante esta legislatura no sólo se habría de concretar el nuevo sistema político, sino que el viejo status legal se adecuó al nuevo orden constitucional (Capo, 1990: 45), lo que naturalmente condujo a un alto rendimiento del trabajo legislativo⁵.

**Tabla 10. Histórico de leyes orgánicas aprobadas por legislatura
Congreso de los Diputados 1979-2003**

LEGISLATURA	AÑOS	TIPO DE GABINETE	LEYES ORGÁNICAS	PORCENTAJE
I	1979-1982	Minoritario	38	16,6
II	1982-1986	Mayoría absoluta ⁶	41	18
III	1986-1989	Mayoría absoluta	18	7,9
IV	1989-1993	Mayoría absoluta ⁷	24	10,5
V	1993-1996	Minoritario	38	16,6
VI	1996-2000	Minoritario	40	17,5
VII*	2000-2004	Mayoría absoluta	29	12,7
TOTAL	1979-2003*	-----	228	100

La alta producción de la II legislatura se debió al amplio respaldo logrado por los socialistas en las elecciones de 1982, legitimidad que les permitió modificar los «parámetros de convivencia social» (Martín Toval, 1992: 540) y tocar aquellos temas de alta polarización partidista que no pudieron ser debatidos en la legislatura precedente tanto por la condición minoritaria del gobierno de la UCD⁸ como por la paulatina fragmentación de su grupo parlamentario. Ello posibilitó que el PSOE, además de «dejar sentir su impronta hegemónica en los trabajos parlamentarios» (Mellado, 1987: 173), pudiera prescindir del mayor número de votos y apoyos posibles que todo gobierno pretende cuando busca y promueve la aprobación de una ley (Rose, 1984: 74; Maurer, 1995: 98⁹). En lo correspondiente a las leyes orgánicas de las legislaturas V y VI, la principal causa de su incremento obedeció no tanto a la «mayoría fabricada» de ambos gobiernos (PSOE y PP, respectivamente), sino a la coincidencia de un tiempo apto para profundizar en el proceso autonómico (lo que implicaba retomar las capacidades de autogobierno, ampliar y transferir distinta clase de competencias,

rediseñar el modelo de financiación, así como las relaciones entre el Estado y las CC. AA). Conviene finalmente decir que la baja producción de leyes orgánicas durante las legislaturas III y IV supone el asentamiento de un segmento importante de las promesas socialistas, casi todas de base constitucional, que fueron impulsadas durante la II gracias a su predominio en el parlamento. Además de que se logró la conclusión del proceso de regulación autonómica en su primera etapa, fueron aprobadas leyes como la de Reforma Universitaria, Derecho a la Educación, Reunión, Rectificación, Objeción de Conciencia, Habeas Corpus, Libertad Sindical, Despenalización del Aborto, así como la modificación de la del Derecho al Honor y la Intimidad, entre otras. De tal modo, las causas de la favorable productividad de leyes orgánicas pueden ser explicadas a partir de dos entornos generales: por una parte, la tarea a la que se abocaron los actores políticos del gobierno y el parlamento de dotar a la nueva democracia de un marco institucional (I y II), y por otra, la carga a la que toda agenda legislativa se ve sometida durante los gobiernos minoritarios, la cual debe integrar iniciativas del Ejecutivo, su grupo parlamentario¹⁰, los gobiernos regionales, así como las minorías que ofrecieron su apoyo para la formación del gabinete (V y VI).

Sobre la V Legislatura conviene informar que de las 38 leyes orgánicas que se produjeron, 17 fueron proyectos del gobierno central (44,7 por 100), 13 fueron de las Comunidades y las Asambleas Regionales (34,2 por 100) y 2 de la oposición (5,3 por 100); esta última cifra resulta significativa si se constata que en lo que va del periodo democrático a la oposición mayoritaria le han sido aprobadas tan solo 5 leyes orgánicas (las otras tres en la I, II y IV legislaturas). El resto de aprobadas en la V fueron 3 que promovió el Congreso (7,9 por 100), 2 el Senado (5,3 por 100) y 1 que diseñaron conjuntamente el grupo mayoritario y las minorías parlamentarias (2,6 por 100). Así, se puede resumir que 78,9 por 100 de las leyes orgánicas de la V legislatura fueron de la autoría del gobierno y las entidades autonómicas. Situación similar se observó en la legislatura siguiente, la VI, de cuyas 40 leyes, 21 fueron iniciativas del gobierno (52,5 por 100); 11 de las autonomías (27,5 por 100); 2 del grupo mayoritario y las minorías que le apoyaron (5 por 100); 3 del Congreso (7,5 por 100)¹¹, 1 del Senado (2,5 por 100), 1 de las minorías parlamentarias (2,5 por 100) y 1 de la mayoría, la oposición y al menos uno de los grupos minoritarios (2,5 por 100). En este sentido, el gobierno central y las entidades autónomas fueron autoras de 80 por 100 de las leyes orgánicas durante la VI legislatura, aunque sería de interés si se informara que 9,5 por 100 de los proyectos de ley del Gobierno se refirieron a cuestiones territoriales (una sobre financiación autonómica y otra sobre transferencia de competencias). Finalmente, que la

oposición, los grupos parlamentarios, el Senado y el Congreso pudieran ver aprobadas las iniciativas que introdujeron en esta VI legislatura comprueba las conclusiones de Maurer (1999: 29 y 33) planteadas para el caso de España, en el sentido que la influencia parlamentaria, o la capacidad de «afectar la legislación», es más determinante durante los gobiernos minoritarios si se compara con los status de mayoría absoluta.

¹ Las *minorías parlamentarias*, es decir, aquellos partidos excluidos de la mayoría y no pertenecientes a la principal oposición fueron autoras de 2,2 por 100 de las leyes orgánicas (5); el *grupo parlamentario mayoritario*, incluidos los grupos «soportadores» de la *mayoría parlamentaria* propusieron 1,3 por 100 del total de ellas (3); el *grupo parlamentario mayoritario, la oposición y por lo menos una de las minorías parlamentarias* promovieron 3,5 por 100 (8); el *Senado* 1,75 por 100 (4), mientras que los grupos parlamentarios en el *Congreso de los Diputados*, incluidas las comisiones del Congreso 4,4 por 100 (10). Cabe decir que hubo tan solo una ley propuesta por el *grupo parlamentario mayoritario, las minorías parlamentarias «colaboradoras» y las que no lo eran* (es decir, fue la única en la que el grupo parlamentario mayoritario con gobierno en minoría, recibió apoyo de uno de los grupos que permitió la formación del gobierno, así como de una minoría excluida de esa mayoría), lo que supuso 0,4 por 100 del total de estas leyes. Adicionalmente, hubo otra ley cuya autoría correspondió al *grupo parlamentario mayoritario* (con mayoría absoluta) y la *principal oposición*. Esto quiere decir que poco más de 16 por 100 de las leyes orgánicas aprobadas en el Congreso de los Diputados durante el periodo 1979-2003 fueron proposiciones de ley o iniciativas de los grupos parlamentarios.

² De acuerdo a la autora, el promedio de leyes introducidas por el Ejecutivo de 1979 a 2000 y que resultaron aprobadas fue de 82,88 por 100, casi 20 puntos más respecto de las orgánicas. A ese poco más de 60 por 100 habría que sumar los aproximadamente 16 puntos porcentuales de las iniciativas que promovieron los gobiernos regionales –individualmente o en coautoría con los parlamentos autonómicos– y que llegaron a ser leyes orgánicas.

³ Mis datos son distintos a los aportados por Alda Fernández y López Nieto (1993: 257); de acuerdo a ellas en la I Legislatura se produjeron 38 leyes orgánicas; en la II 23, en la III 41, mientras que en la IV 36.

⁴ Podría emplearse también el de «gabinetes de mayoría disfrazada, oculta o disimulada» según la denominación de Strom (1997: 56) –*majority governments in disguise*–, una derivación de los «gabinetes de minoría típica». Recordemos que los primeros se distinguen por recibir un compromiso de apoyo sólido de uno o más partidos para la formación de gobierno, formaciones que decidieron no ocupar ninguna de las carteras ministeriales. Una acepción diferente, más general pero relacionada, sería la de «gobiernos monocolors minoritarios» o de «tamaño mínimo». Gunther (1989: 88) ha ofrecido la de «mayoría fabricada». Cabe informar que durante la I Legislatura, UCD (Suárez) obtuvo los votos de Coalición Democrática (Alianza Popular) y el Partido Socialista de Andalucía *estrictamente* para la formación de su gobierno, mientras que para esa misma, Calvo-Sotelo consiguió, hasta una segunda sesión de investidura, los de Minoría Catalana, Coalición Democrática y el apoyo de dos diputados del Grupo Mixto (Alonso-Castrillo, 1996: 446). En la V los socialistas recibieron apoyo de Convergència i Unió y el Partido Nacionalista Vasco, mientras que en la VI el Partido Popular recibió apoyo de CiU y Coalición Canaria. Linz y Montero (1999: 51) aportan los datos de apoyo parlamentario de todos los gobiernos desde la I legislatura hasta la VI, pero consideran que los gobiernos de Suárez y Calvo Sotelo no tuvieron apoyo externo.

⁵ Es bueno aclarar que en materia de leyes y decretos leyes, la producción legislativa fue superior en la fase preconstitucional si se compara con la posterior, la I Legislatura. Los datos fueron aportados por Capo (1990: 42) y arrojaron que de 1977 a 1978 se aprobaron 250, en comparación con las 260 que se promulgaron entre los años 1979 a 1981.

⁶ El gobierno de un sólo partido es también denominado por Lijphart (2000: 98) «gabinete de partido único de no coalición formado por el partido mayoritario», pero cuya designación más accesible es la de «gobiernos o gabinetes mayoritarios» (Strom, 1990: 6), en referencia a que con sus escaños alcanza la suficiencia de la mayoría absoluta en el parlamento.

⁷ En la práctica, esta mayoría se logró gracias a la ausencia de los cuatro diputados de Herri Batasuna en esa Legislatura (y en general en todas), que de lo contrario no le hubiese permitido al PSOE con sus 175 diputados gobernar con el 50% + 1.

⁸ Según Santamaría (1984: 11), el programa de los socialistas al iniciar la II Legislatura se basó en contrarrestar las pretensiones de algunos gobiernos regionales, reordenar y racionalizar el proceso autonómico, desarrollar una política económica de rigor orientada al saneamiento de los sectores en crisis y a la reindustrialización del país, reformar la administración civil, judicial y militar, secularizar y modernizar los sistemas educativo y sanitario y desarrollar los derechos y libertades constitucionales de los individuos y los grupos. De acuerdo a un diputado ex socialista, el triunfo electoral de 1982 se debe interpretar, además de la identificación de la sociedad con el sistema constitucional, *una apuesta por la modernización y el cambio* (Martín Toval, 1992: 541 ss.). Éste dividió la labor parlamentaria del PSOE –aplicable a toda esa década– en cuatro bloques: a) definitiva configuración del Estado; b) consolidación económica; c) incremento de las políticas sociales, y por último, d) infraestructuras. Para este autor, la II Legislatura fue «la etapa de consagración de los derechos fundamentales». Maravall (1994: 26), por su parte, dividió las prioridades en tres: consolidar el sistema democrático, alcanzar a Europa occidental e introducir las típicas reformas socialdemócratas de «ciudadanía social». Sostuvo que las reformas sobre el aborto, la objeción de conciencia, el habeas corpus y la asistencia legal, de algún modo presentaban similitudes con las leyes Badinter del gobierno de Mitterrand en Francia y los cambios legales del PASOK en Grecia.

⁹ La idea debe ser entendida así: aun cuando el gobierno goce de mayoría absoluta en el parlamento, estarán convencidos que «entre más votos reciban sus leyes, mejor». De acuerdo a Maurer, esta lógica aplicó al menos durante los gobiernos mayoritarios del PSOE cuando aceptaba las enmiendas de las minorías parlamentarias nacionalistas.

¹⁰ Durante los gabinetes minoritarios (I, V y VI), 14 fueron las leyes orgánicas en cuya autoría participó el grupo parlamentario mayoritario, mientras que lo hizo en 9 durante las de mayoría monocolor (II, III, IV y VII). Esto comprueba que bajo condiciones minoritarias el grupo que sostiene al gobierno tiene mayor influencia en la agenda legislativa si se compara con los gabinetes en minoría (Maurer, 1995; 1999; 2003).

¹¹ Las comisiones de Justicia e Interior (en la modificación de la ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de drogas), la Constitucional (Extranjeros) y todos los grupos parlamentarios del Congreso, incluido el Mixto (en la modificación del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal en asuntos de violencia callejera).

3.2.1. Leyes orgánicas por modalidad de votación

Se distinguen leyes orgánicas de *disenso* y *no consenso*, entendiendo por las primeras un voto contrario del principal grupo opositor, y por las segundas su abstención. En estricto sentido el comportamiento abstinerse denota que la ley careció de consenso aun cuando no hubo un voto contrario, pero podría también inferirse una posición neutral, en la que el gobierno o los grupos promotores de la ley se quedan solos al aprobarla. Se muestran los porcentajes de leyes que no obtuvieron el apoyo de la oposición parlamentaria, y se presentan en una sola categoría, es decir, el voto en contra y la abstención, así como de forma separada (tabla 11 y Gráfico 7). Las legislaturas que registraron mayor consenso de leyes orgánicas fueron, en orden de preponderancia, la I, VI y V, todas bajo gobiernos minoritarios, muy seguidas por lo que va de la VII y, un poco más rezagada, la IV, donde tanto PP como PSOE lograron, respectivamente, gobernar con mayorías absolutas.

**Tabla 11. Histórico de leyes orgánicas de consenso, disenso y no consenso por legislatura
Congreso de los Diputados 1979-2003**

LEGISLATURA	AÑOS	TIPO DE GABINETE	CONSENSO		DISENSO		NO CONSENSO	
			#	%	#	%	#	%
I	1979-1982	Minoritario	37	97,4	1	2,6	—	—
II	1982-1986	Mayoría absoluta	18	43,9	14	34,1	9	21,9
III	1986-1989	Mayoría absoluta	10	55,5	2	11,1	6	33,3
IV	1989-1993	Mayoría absoluta	16	66,6	6	25,0	2	8,3
V	1993-1996	Minoritario	29	76,3	5	13,1	4	10,5
VI	1996-2000	Minoritario	31	77,5	6	15,0	3	7,5
VII	2000-200(2)	Mayoría absoluta	22	75,86	6	20,68	1	3,44
TOTAL	1979-2003*		163	71,5	40	17,5	25	11
TOTAL**	1982-2003		126	66,3	39	20,5	25	13,2

*Junio de 2003 **Se excluye la I Legislatura (a partir de la consolidación de la democracia)

Realizando el análisis a través de una tabla de contingencia (1), observaremos que existe una correlación entre la modalidad de aprobación (consenso, disenso o abstención) y el tipo de gabinete, situándose la *significación* por debajo de 0,05 mientras que el valor nominal de la V de Cramer en 0,27, cercano al 0,3, lo que evidencia una relación moderada aunque notable. El dato que se pretende resaltar aquí, siguiendo la interpretación de la misma tabla, es que 40,5 por 100 de las leyes aprobadas por consenso se dieron durante gobiernos de mayoría absoluta (66 leyes de 163), mientras que 59,5 por 100 (las otras 97 leyes) tuvieron lugar bajo gobiernos minoritarios. Del mismo modo, durante los gobiernos de mayoría absoluta alrededor de un 60

TABLA 1. RELACIÓN DE VARIABLES: CONSENSO DEPENDIENTE DEL GABINETE

Resumen del procesamiento de los casos						
	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
APROBA * GOBIERNO	228	100,0%	0	,0%	228	100,0%

Tabla de contingencia APROBA * GOBIERNO

		GOBIERNO		
APROBA	Consenso	Recuento	Mayoría absoluta	Minoritario
				Total
			66	97
		% de APROBA	40,5%	59,5%
		% de GOBIERNO	58,9%	83,6%
		% del total	28,9%	42,5%
		Residuos corregidos	-4,1	4,1
	Disenso	Recuento	28	12
		% de APROBA	70,0%	30,0%
		% de GOBIERNO	25,0%	10,3%
		% del total	12,3%	5,3%
		Residuos corregidos	2,9	-2,9
	Abstención	Recuento	18	7
		% de APROBA	72,0%	28,0%
		% de GOBIERNO	16,1%	6,0%
		% del total	7,9%	3,1%
		Residuos corregidos	2,4	-2,4
Total		Recuento	112	116
		% de APROBA	49,1%	50,9%
		% de GOBIERNO	100,0%	100,0%
		% del total	49,1%	50,9%

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	17,071 ^a	2	,000
Razón de verosimilitud	17,454	2	,000
Asociación lineal por lineal	14,933	1	,000
N de casos válidos	228		

a. 0 casillas (,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 12,28.

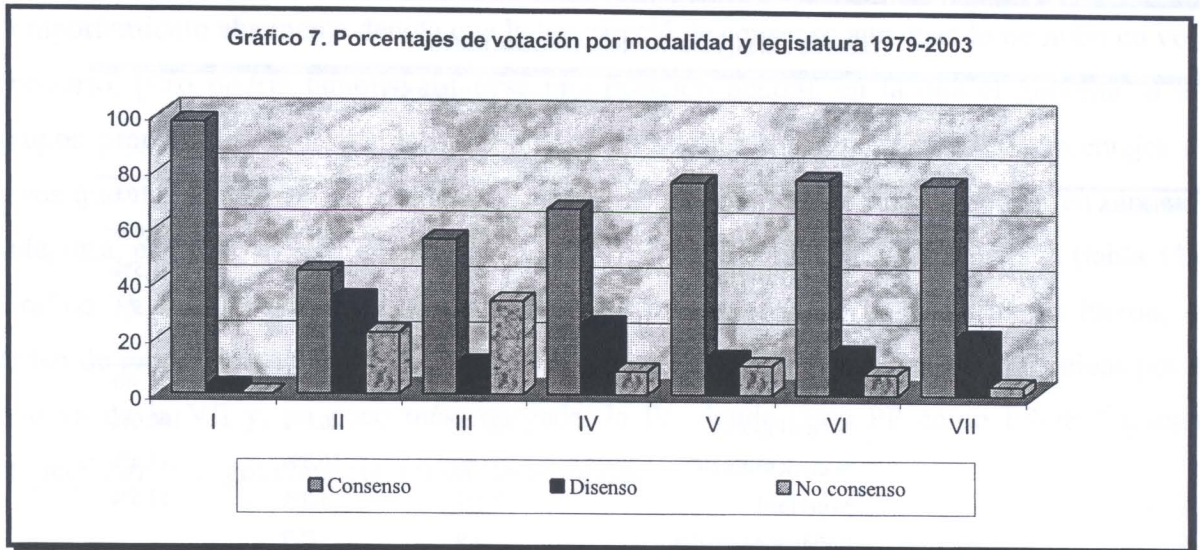
Medidas simétricas

		Valor	Sig. aproximada
Nominal por nominal	Phi	,274	,000
	V de Cramer	,274	,000
N de casos válidos		228	

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

por 100 de las leyes se aprobaron por consenso, mientras que durante los minoritarios el consenso llegó a poco más de 80 por 100.



Debe destacarse el resultado cooperativo de lo hasta ahora logrado en la VII Legislatura, no por el porcentaje en si mismo, sino por haber sido registrado en un gobierno con mayoría de escaños. El Partido Popular ha hecho de la VII no solo la de más alta cooperación en la lógica de un gobierno de amplia mayoría, sino un caso paradigmático en términos de consenso parlamentario, una tendencia que, de mantenerse así hasta la conclusión de la actual legislatura, podría superar el nivel de consenso de los últimos dos gobiernos minoritarios. Ello la hace justamente un periodo legislativo ejemplar. Si bien es cierto que ha sido un mérito del gabinete y de la mayoría parlamentaria encabezada por el presidente Aznar lograr este consenso, sería científicamente correcto preguntarse si en este éxito no ha tenido cabida la colaboración opositora. Y la evidencia empírica nos proporciona elementos para responder afirmativamente, en la medida que, durante esta legislatura, la oposición mayoritaria no ha manifestado signos evidentes de fragmentación parlamentaria, ha resultado notoria la tendencia cooperativa y de moderación del líder socialista, pero sobre todo, los temas objeto de legislación han sido asignaturas de consenso previsible, lo que permite inferir que en el alto porcentaje de cooperación no primara tanto el tipo de gabinete (la diferencia de escaños entre gobierno y oposición), sino la temática. Valga decir que de las 22 leyes de consenso aprobadas hasta junio de 2003 en esta VII Legislatura, seis estaban relacionadas directamente con el combate al terrorismo, siete trataban sobre la vertebración territorial y el vínculo con la UE y cinco más se insertaban dentro del pacto de justicia establecido por populares y socialistas al comienzo de la misma (el supuesto rompimiento del pacto por parte del PSOE se

daría hasta septiembre de 2003). Es importante mencionar los casos de las leyes orgánicas del Control Judicial del Centro Nacional de Inteligencia y de Derecho de Petición, dos leyes de alta dificultad negociadora en la que el gobierno se aplicó para obtener el consenso de la oposición mayoritaria y las minorías parlamentarias. La primera obtuvo solo 17 votos en contra y 284 favorables, mientras que la segunda de los 324 emitidos, todos fueron a favor.

De nuestro histórico de leyes orgánicas se puede observar que las legislaturas II y III (ambas socialistas) han presentado el mayor índice de *disenso/no consenso*, aunque ha sido sólo la II, al sumar estas dos subcategorías, donde se observa un resultado superior a las leyes orgánicas de consenso parlamentario. Esto permite ver que en la III el bajo consenso aconteció más por la abstención de la oposición mayoritaria que por un desacuerdo explícito a la hora de votar las leyes, circunstancia que se revierte en la IV donde el promedio general de consenso en leyes orgánicas fue mayoritario, comenzando a partir de allí un proceso ascendente en el rendimiento legislativo vigente hasta hoy. En este sentido, el dato de mayor relevancia que se aprecia en toda esta serie de datos es que al menos en materia de leyes orgánicas, o sea, leyes de «gran consociación», el modelo parlamentario español ha generado un gobierno y una oposición tendente hacia la acción cooperativa, un estilo consensual de relaciones si se verifica que 71,5 por 100 de sus leyes, es decir, 163 de 228, surgieron bajo esta modalidad de voto (tabla de contingencia 1). El análisis cuantitativo permite formular dos conclusiones adicionales.

1) Que la oposición parlamentaria de la I Legislatura, me refiero a la oposición con capacidad de alternativa representada por los socialistas, proporcionó al gobierno de la UCD apoyos y estabilidad consociativa en materia de leyes orgánicas (17 aprobadas con Suárez y 21 con Calvo-Sotelo), propiciando que 37 de las 38 leyes que se registraron en dicha legislatura fueran resultado de un acuerdo entre gobierno y oposición mayoritaria. Esta evidencia parece discrepar, al menos parcialmente, del juicio de diversos observadores políticos en cuanto a que el grupo parlamentario centrista en el periodo 1979-1982 requirió estar buscando aliados y mayorías para la aprobación de sus proyectos dada su condición minoritaria (López Garrido, 1985: 233; López Garrido y Subirats, 1990: 36; Alonso-Castrillo, 1996: 381; cfr. Padró-Solanet, 1996: 458¹; Román, 1999: 261). Y no es que sea errónea esta observación sino que requiere precisarse, si se comprueba que en aquellas que necesitaban un mayor número de voluntades («leyes orgánicas» o de impacto constitucional), un mismo grupo parlamentario estuvo 97 por 100 de las ocasiones consensuando con el gobierno a pesar

de un periodo inicial de intensa oposición². A mi juicio, y si bien se debe considerar el impulso cooperativo que produjo en los socialistas el intento de golpe (incluso a costa de que pudiera cuestionárseles por su notable acercamiento con el gobierno), no sería razonable desdeñar la contribución de la oposición mayoritaria al consenso político durante la I Legislatura, si a efectos valorativos se considera que la etapa de consensos del periodo constituyente había formalmente finalizado y que los socialistas podían aprovecharse del desmembramiento que desde noviembre de 1981 venía padeciendo la UCD³. Pese a ello, el consenso pudo mantenerse hasta que el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, ya sin la confianza parlamentaria, se vio orillado a disolver la legislatura y convocar elecciones de manera anticipada⁴. Independientemente de su debilidad y los constantes conflictos internos que le orillaban a hacerlo (Subirats, 1986: 327), este amplio consenso también se pudo construir gracias a que el gobierno se esforzó en reunirlo, sobre todo en temas de relevancia constitucional cuya aprobación habría podido ser lograda con los votos de las otras minorías parlamentarias, Coalición Democrática y Minoría Catalana (Gillespie, 1988: 371-2; Maurer, 2000: 82 y 94). No obstante, esa disposición política del Ejecutivo era causada por su interés de evitar que en el futuro alguno de los partidos de la oposición, una vez en el poder, modificara esa legislación fundamental (Maurer, 1995: 102; 1999: 39), al tiempo que para esas fechas las encuestas coincidían en arrojar que los socialistas tenían claras oportunidades de alcanzar el gobierno. Visto en retrospectiva, se puede afirmar que el consenso gobierno-oposición mayoritaria en leyes orgánicas hizo de la I legislatura un parangón del periodo democrático, un caso excepcional, lo que con alguna nota de precaución podría extenderse a toda la producción legislativa si observamos que en el periodo 1979-1982 se aprobó el mayor número de leyes de origen gubernamental (207 de 287). Esto resulta más revelador considerando la condición minoritaria del gabinete, aunque en porcentajes de aprobación de leyes provenientes del Ejecutivo destacan la II y III legislaturas (Capo *et al.* 1990: 11; Maurer, 1995: 76; 1999: 31).

Cabría aportar un dato de interés si mediante la aplicación de la *fórmula de Capo* obtenemos el índice ponderado de las votaciones de conjunto final para leyes orgánicas en todas las legislaturas. Ya en un cuadro precedente se presentaron estos índices⁵. La VI es aquella donde el partido gobernante adhirió un mayor número de apoyos de los demás grupos del arco parlamentario (y no solo de la oposición mayoritaria), superando incluso a lo que se obtuvo durante la I. ¿Cuál es la explicación? Primero se debe tomar en cuenta que la oposición mayoritaria de la VI Legislatura tuvo 20 diputados más si se compara con la

también socialista de la etapa 1979-1982. Por otra parte, si bien en la VI el grupo parlamentario mayoritario tuvo 12 diputados menos que en la I, a partir de la mitad de esta legislatura (de noviembre de 1981 a julio de 1982) el grupo del gobierno comenzó a maniobrar con 154 diputados (14 menos), situándola por debajo de los 156 que el PP siempre mantuvo y además de forma cohesionada (a diferencia de la estructura organizativa de la UCD). Asimismo, el promedio de *votos favorables* en leyes orgánicas durante la VI Legislatura fue de 281 frente a la media de 268 que supuso toda la I, mientras que en lo correspondiente a *votos emitidos*, la VI fue de 318 y la I de 286. En ambos casos los índices fueron mayores para el periodo 1996-2000 (VI).

De hecho, aplicando nuevamente la fórmula, los diez mayores índices ponderados de consenso entre gobierno y oposición se situaron justamente en la VI Legislatura. Las políticas generadoras de este amplio consenso legislaban en torno a la conciencia de profesionales de la información, la Cooperación con el Tribunal Internacional, la reforma al Estatuto de Madrid y las modificaciones a las leyes del Régimen Electoral General, de Enjuiciamiento Criminal, de Derecho de Reunión y dos al Código Penal (en materia de armas químicas y de corrupción de transacciones). Dividido por categorías, de estas diez leyes cinco estaban relacionadas con el tema territorial, dos sobre derechos fundamentales, tres con los asuntos jurídicos y una sobre partidos y régimen electoral. De aquí se deriva que en cuestión de leyes orgánicas el gobierno de la VI haya tenido mayor capacidad de generar apoyos tanto de la oposición mayoritaria como de otros grupos parlamentarios. Y por paradójico que pueda parecer, esto nos ayuda a confirmar el argumento de que la I Legislatura tuvo un bajo índice ponderado de votos favorables porque la UCD estuvo, en leyes orgánicas, principal y recurrentemente sustentada por el Grupo Socialista (más que por otros), donde la legislación autonómica supuso casi un 50 por 100. Se descarta el argumento de que ese amplio índice de apoyos pudo lograrse gracias a que en la VI el porcentaje de iniciativas provenientes de autores no gubernamentales fuese el mayor de todas las legislaturas, si bien superó a la I en 2,77 puntos porcentuales⁶. Además, la pretendida excepcionalidad de la VI Legislatura se diluiría si comparamos los índices de apoyos obtenidos en el conjunto de la producción legislativa con el de la I, donde ambas representaron un 1,80 ponderado. Un último argumento que debe plantearse es que en el análisis sobre el consenso gobierno-oposición en leyes orgánicas la I tuvo solo una ley de disenso, mientras que en la VI fueron seis, así como tres de *no consenso* o abstención. Esto es lo que le da justamente a la I un soporte cualitativo y cuantitativo en materia de cooperación parlamentaria.

2) La segunda conclusión que se plantea aquí es que el grupo opositor mayoritario durante las administraciones socialistas (CP/AP/PP) no fue del todo hostil o desfavorable a los acuerdos en el ámbito parlamentario (II, III, IV y V), registrándose un solo momento crítico, la II Legislatura, cuando los opositores votaron de forma negativa en 34,1 por 100 del total de leyes orgánicas. Esta alta discrepancia habría de disminuir a partir de la siguiente, la III, cuando decreció el porcentaje de votos negativos a 11,1 por 100 y se incrementó el de la abstención (de 21,9 a 33,3 por ciento). Para esta III, se quiera admitir la tesis que en virtud de las coincidencias que PSOE y AP tenían en algunos aspectos de materia constitucional, a la oposición mayoritaria no le quedara, en su interés de establecerse como verdadera *alternativa* ante los electores, más que optar por la abstención parlamentaria, decidiéndose solamente por el rechazo en aquellos casos cuyas posturas contrapuestas e irreconciliables pudieran políticamente capitalizar (leyes de alto calado conflictivo que fueron impulsadas en su mayor parte durante la II legislatura). Tampoco se debería despreciar el argumento que el así denominado «rodillo socialista» disuadía una construcción de acuerdos más recurrente, y suscitaba, por tanto, que los legisladores del partido gobernante prescindieran de la negociación con los opositores políticos que preferían abstenerse ante la actitud de la mayoría parlamentaria.

3.2.2. Criterio de clasificación material de las leyes orgánicas

Una herramienta metodológica de importancia ha sido la clasificación material de las leyes. El conteo y porcentaje de las leyes que habían sido aprobadas bien con la cooperación opositora, el voto contrario o la abstención, indicó que en algunas materias el consenso era una constante, el disenso lo era en otros, mientras que el consenso, el disenso y la abstención fluían discontinuamente entre distintos títulos. De allí pues que resultara conveniente plantear que la materia de ley orgánica podía constituir otro de los incentivos por el que los opositores políticos decidían cooperar con el grupo parlamentario del gobierno para que aquellas fueran conjuntamente aprobadas. Para la clasificación material de las leyes se buscó en la literatura científica alguna fórmula de ordenación que hubiera sido aplicada para otros países (Cazzola, 1974; Di Palma, 1977; Rose, 1980; von Beyme, 1982⁷; Bettini, 1989; Capo, 1990); lo anterior, a efectos de observar si podían o no ser ajustadas a la modalidad de ley *orgánica* española. Pero se daba el caso que los diversos estudios incorporaban al mismo tiempo leyes que en nuestro parlamentarismo suelen tramitarse por procedimientos diferentes, esto es, mayorías absolutas para leyes orgánicas, y mayorías relativas para leyes ordinarias y decretos-ley⁸, combinando, indistintamente leyes de naturaleza presupuestaria, política económica o social, con las de modelo educativo, organización estatal, ordenamiento de las instituciones básicas, justicia o derechos fundamentales.

Es importante señalar que una adecuada concentración de los temas tratados por las leyes orgánicas facilita la aplicación de los análisis estadísticos, por lo que su clasificación debe considerar que su número no sea demasiado extenso («las leyes orgánicas adolecen de una excesiva amplitud o una imprecisión delimitadora en sus materias»), pero tampoco suficientemente reducido al grado de impedir la formulación de inferencias explicativas. Prescindi de la propuesta de Capo (1990: 63) quien dividió las leyes orgánicas únicamente en dos campos, *reforma estructural del Estado* y *derechos y libertades*, criterio conveniente para su objeto de investigación en la medida que abordaba el análisis de toda la producción legislativa⁹ y requería un modelo de clasificación sucinto y general. Sobre esta misma línea, exceptué la categorización de Pemán Gavín (1991: 139-40) quien concentró los temas de modalidad orgánica en tres grandes bloques: 1) *derechos constitucionales*, 2) *instituciones básicas del Estado y autonomía territorial*, y 3) *leyes de especial trascendencia* (sucesión de la Corona, tratados internacionales, etcétera); pero tal división resultaba orientada más a objetivos jurídicos, al tiempo que no proporcionaba una justificación lo suficientemente sólida para agrupar leyes relacionadas con la ordenación autonómica y la penalización de delitos.

Del mismo modo, las leyes denominadas de especial trascendencia constituían un eje de clasificación que además de ambiguo incorporaba una diversidad de temas.

El objeto ha sido entonces elaborar una categoría pero respetando y siguiendo los temas propuestos por los ponentes constitucionales. El constituyente especificó las materias que debían ser tramitadas por el procedimiento de ley orgánica. Sin entrar en la discusión sostenida por académicos, constitucionalistas y miembros del Tribunal Constitucional sobre la posición y reserva de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico español (Alzaga, 1978: 538; Aragón, 1990: 133; Pemán Gavín, 1991: 135 y 147 ss.; Galvez, 1996: 75 ss.; Molas, 1998: 255-6; Garrido Falla, 2001: 1346-8)¹⁰, o su *ambigüedad*, amplitud e imprecisión delimitadora del objeto regulativo (Pemán Gavín, 1991: 138, 140 y 143), diseñé un primer criterio para clasificar las materias de estas leyes siguiendo las reservas establecidas por el artículo 81.1 constitucional¹¹. El resultado fue el siguiente: 1) Derechos y Libertades; 2) Administración¹², Gobierno, Tribunal Constitucional, Poder Judicial y Cortes; 3) Estado de las Autonomías; 4) Régimen Electoral y Partidos Políticos; 5) Procedimientos Penal y Militar, Enjuiciamiento Criminal e Infracciones, y 6) Unión Europea y Relaciones Internacionales. En el transcurso de la investigación se advirtió que este marco posibilitaba y hacía cuantitativamente conveniente el encuadramiento de las leyes hasta ahora promulgadas en cinco asignaturas, incorporando en una misma materia las referentes a Estado de las Autonomías con Unión Europea y Relaciones Internacionales, tras considerar que las tres se encontraban vinculadas con asuntos de territorialidad y geopolítica, y entre las que se incluyó también la presencia española en el contexto internacional; a ésta se le tituló *Integración Territorial y Asuntos del Exterior*. Las relativas a procedimientos penales fueron reclasificadas en *Asuntos o Procedimientos Jurídicos* (todas aquellas leyes que tienen que ver con el establecimiento de Códigos, penalizaciones, reformas de artículos o enjuiciamientos de delitos, diferente de la administración de Justicia propiamente dicha, las leyes orgánicas sobre el Poder Judicial¹³), mientras que las que se encargan de regular las diversas estructuras de autoridad del régimen, es decir, las leyes sobre órganos públicos, recibieron el denominativo *Organización Institucional del Estado*. Podía haberse fusionado *Derechos Fundamentales y Libertades Públicas* con *Régimen Electoral y Partidos Políticos*, considerando la viabilidad de establecer en un mismo campo leyes sobre libertades ciudadanas básicas, derechos que toda democracia tutela o garantiza con las que aspiran a fortalecer las reglas del juego y de convivencia política¹⁴. Pero se comprobará que separando ambas materias los resultados del consenso se modifican sustancialmente, es decir, derechos fundamentales constituye,

apartándola de la otra, el punto de inflexión del consenso parlamentario en leyes orgánicas. Así, entre dos o tres temas de división y seis o más, se optó por los cinco temas atrás descritos para la clasificación de las leyes orgánicas (véase tabla 30 APÉNDICE), cuyos resultados por legislaturas y números se exponen en el apartado que sigue.

¹ Esta búsqueda de apoyos aplicó para las leyes ordinarias, que recordemos, exigen para su aprobación la mitad + 1 de los miembros presentes durante la sesión plenaria en el Congreso de los Diputados. Padró-Solanet (1996: 458) especificó que de acuerdo a los temas, los dos gobiernos de la UCD encontraron apoyo parlamentario de diferentes partidos, especialmente AP y CiU, mientras que el PSOE le dio su apoyo en «temas constitucionales y de autonomía regional», que son precisamente los temas regulados por leyes orgánicas. Este juicio es suscrito también por Román (1999: 261), cuando afirma que el apoyo socialista ante la creciente fragmentación de UCD se dio no sólo en el «capítulo de cooperación de normas, sino también de acuerdos sustanciales, como el pacto autonómico de [...] 1981».

² En opinión de Gillespie (1988: 370-1, véase también Preston, 1986: 181), el PSOE habría mostrado mayor paciencia con la segunda administración Suárez si, como estrategia electoral durante los comicios de 1979, éste no hubiera recurrido al discurso del «voto del miedo» contra los socialistas. Agregó, no obstante, que tarde o temprano estos últimos tendrían que poner de relieve la indecisión y la ineficacia cada vez mayores del gobierno de la UCD. Esta intensidad de oposición se acentuó a partir de los malos resultados que obtuvieron los socialistas en las primeras elecciones a los parlamentos regionales de Cataluña y País Vasco. Sobre las estrategias de presión ejercitadas por el PSOE sobre Suárez, revítese Preston (1986: 195).

³ Incluso, el historiador Charles Powell (2001: 303-4n) ha registrado que el presidente González convenció a las comisiones ejecutivas del PSOE y del sindicato UGT para firmar el Acuerdo Nacional sobre el Empleo (ANE). Este pacto tenía por objeto hacer frente a la crisis económica entonces prevaleciente.

⁴ Es muy ilustrativa la narración del ex presidente Calvo-Sotelo respecto a este hecho: «...si yo disolví fue porque no podíamos estar todas las mañanas citando a las nueve a tres o cuatro personas para preguntarles: 'Oye, ¿cuántos diputados nos votan hoy? ¡Ah, pues es que Fulano ya se ha ido!' Ciertamente, no se puede estar así, no se puede gobernar de esa manera, porque, efectivamente, la descomposición había llegado a ser tan grande, lo cuento en broma, pero era la realidad, que te contestaban: 'Oye, mira, hoy tenemos seguros ciento veintidós, y probables otros quince más'...nosotros no sabíamos hasta mañana quién nos iba a votar hoy. Eso era así, y así no se podía volver a abrir la tienda» (Prego, 2000: 169-70).

5

Legislatura/Índices	Leyes orgánicas y ordinarias y DDLL	Leyes orgánicas
I	1,80	1,95
II	1,37	1,41
III	1,55	1,64
IV	1,50	1,72
V	1,72	1,93
VI	1,80	1,98
VII	-	1,68

⁶ En la VI Legislatura, las leyes orgánicas de autoría no gubernamental representaron 47,5 por 100 del total; en la V 55,26 por 100, mientras que en la I 44,73. Incluso la IV fue más alta que la VI, 50 por 100.

⁷ Este autor construyó su criterio de clasificación a partir de los beneficiados o perjudicados por las medidas, así también por áreas. En medidas *distributivas* integró todas aquellas políticas destinadas a la distribución de bienes y servicios para la satisfacción material de las necesidades de la población; dentro de medidas *proteccionistas* a las decisiones gubernamentales orientadas a la protección económica de la población o a grupos determinados implicando retribuciones o incentivos financieros. En lo correspondiente a medidas de *participación*, von Beyme (1982: 56-7) incluyó aquellas acciones de gobierno que incrementan la participación de la población en todos los niveles, desde empresas industriales a leyes de partidos. Dentro de medidas *regulativas* tomó en cuenta la dimensión de nuevas instituciones, el desarrollo del sistema legal y la integración dentro de la comunidad

internacional. Finalmente, por medidas *represivas* entendió las que tienen por objeto restringir los derechos civiles garantizados en la Constitución, leyes que se originaron durante la Gran Coalición y que alcanzaron sus porcentajes de producción más altos durante el movimiento estudiantil y el periodo de terrorismo en los años setenta. De este modo, las políticas que se relacionan con las materias de ley orgánica del constitucionalismo español son las de *participación* (excepto las industriales), las *regulativas* y en cierto modo las *represivas*. En su análisis que el autor realizó sobre la producción de estas leyes entre 1949 y 1970, 66,6 por 100 de las de participación obtuvieron un porcentaje de unanimidad y consenso opositor; 65,8 por 100 las regulativas, mientras que las represivas (que para el caso de España integraría aquellas leyes sobre los estados de alarma y excepción, suspensión de derechos y garantías a terroristas, etcétera), supusieron el mismo porcentaje que las de participación. De ahí que el autor defendiera luego el carácter cooperativo de las oposiciones políticas (von Beyme, 1987).

⁸ En conformidad con el artículo 86 de la Constitución Española, el gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes, pero sólo en caso de extraordinaria y urgente necesidad. Estos no podrán afectar a los temas propios de las leyes orgánicas y una vez dictados deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados.

⁹ Para dichas legislaturas, su conteo arrojó que las leyes de reforma estructural representaron 57 por 100, frente a las de derechos y libertades que supusieron 42 puntos porcentuales del total de leyes orgánicas.

¹⁰ De Otto (1987: 112-3) ha señalado que el rasgo distintivo entre leyes orgánicas y ordinarias no debe ser visto en cuanto a «diversas clases de leyes, sino una sola ley, la parlamentaria, con distintos requisitos de aprobación, reforma y derogación según la materia de que se ocupe» [...]: «las denominaciones ley ordinaria y ley orgánica son en puridad incorrectas y en todo caso irrelevantes». Con respecto a la insuficiencia del principio de competencia y de la jerarquía normativa, revítese Pemán Gavín (1991: 147-153, 153n). Cfr. Garrido Falla (2001: 1350). Sin discutir sobre el principio de jerarquía, García Morillo (1996: 276) enlistó las categorías que conforman el ordenamiento jurídico español: 1ª. Constitución; 2ª. Estatutos de Autonomía; 3ª. Normas con fuerza de ley: leyes orgánicas, leyes ordinarias (de las Cortes y de las Comunidades Autónomas), Decretos Legislativos y Decretos-leyes; 4ª. Decretos del Consejo de Ministros; 5ª. Órdenes Ministeriales y 6ª. Resoluciones de las Secretarías de Estado.

¹¹ En un trabajo realizado por López Nieto (1997: 207) sobre los proyectos o proposiciones de ley aprobadas por las comisiones legislativas permanentes, definió a las «constitucionales, de educación o cultura», como *política de valores*. Este tipo de políticas las distinguió de las presupuestarias (economía y presupuestos), distributivas (agricultura, industria, obras públicas, política social y empleo), y defensa (asuntos exteriores, defensa, justicia e interior). Las materias que se identifican con las aquí planteadas son esencialmente la de valores y defensa.

¹² No todas las leyes sobre la administración gubernamental se establecen a través de leyes orgánicas. Véase por ejemplo el caso de la 10/1983, de 16 de agosto, de *organización de la Administración Central del Estado*, o la ley 23/1988, de 28 de julio, de *modificación de la ley de medidas para la reforma de la función pública*, o la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Referencias hasta la III Legislatura en Capo (1990).

¹³ En los Asuntos Jurídicos se incluyeron solo los delitos, la tipificación de las faltas y los castigos; mientras que lo referente al Poder Judicial fue insertado dentro de Administración, en virtud de que sus leyes orgánicas tienen la finalidad regular la organización, métodos de trabajo y gestión de la Administración de Justicia, el ordenamiento de los juzgados, tribunales, secretariados judiciales y cuerpos, la relación entre ellos, los lineamientos organizativos de sus funcionarios, etcétera.

¹⁴ Sería aceptable señalar que, además del control de los políticos, uno de los componentes esenciales de los sistemas democráticos es garantizar los derechos fundamentales y elegir periódicamente a quienes nos gobiernan (García Morillo, 1996: 391). Esto último es esencialmente lo que prevalecería si integrásemos en una sola asignatura derechos fundamentales con régimen electoral y partidos.

3.2.3. Productividad de leyes orgánicas por materia, legislatura y modalidad de voto

Se muestra aquí el panorama general de las leyes orgánicas aprobadas hasta junio de 2003. Se presentan 228 y se dividen por tema y legislatura, al tiempo que se exhibe el comparativo por modalidad de voto. Las de *integración territorial* (autonomía, UE y exteriores) tuvieron su máxima expresión en la I, V y VI legislaturas, todas de formación minoritaria. Las leyes que tratan sobre *derechos fundamentales e instituciones* del Estado registraron su mayor índice durante la II legislatura; las referentes a *partidos políticos y régimen electoral* mantienen una constante en el índice de producción, mientras que los *asuntos jurídicos* registran sus cotas más elevadas tanto en la II como en la III (las dos primeras legislaturas socialistas), muy seguida por la VI (la primera de Aznar). Se puede evidenciar, por otra parte, cómo la I legislatura logra solo predominar en cuestiones territoriales (todas autonómicas), es la tercera en la producción de temas sobre *derechos fundamentales* (las mayorías absolutas ocupan las dos primeras posiciones), la última en *asuntos jurídicos* y la media en *partidos e instituciones*. Las leyes territoriales han representado poco más de un tercio de la producción de leyes orgánicas (tabla de contingencia II), mientras que los asuntos *jurídicos* y de administración o *instituciones* han constituido cada uno alrededor de un quinto. En la última escala de la producción quedan las que regulan *derechos fundamentales y régimen electoral y partidos* (16,2 y 7,5 por 100 respectivamente).

Tabla 12. Leyes orgánicas por materia y legislatura 1979-2003

TEMA	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Territorial	18	6	3	9	18	17	7	78
Derechos	6	11	-	3	5	5	7	37
Partidos	2	2	3	3	3	3	1	17
Jurídicos	4	10	9	4	7	8	7	49
Instituciones	8	12	3	5	5	7	7	47
TOTAL	38	41	18	24	38	40	29	228

Analizando los datos a través de una tabla de contingencia (II), comprobaremos cómo las leyes de *integración territorial* son mayormente impulsadas durante los gobiernos minoritarios, menguando su producción bajo mayorías absolutas (53 frente a 25). Una situación contraria se muestra con los temas *jurídicos*, los cuales se incrementan a medida que el gobierno posee amplias mayorías y decrece con las formaciones minoritarias de gabinete (30 leyes frente a 19). El resto de los temas mantiene comportamientos similares de producción bajo cualquier correlación política, si bien los tres, en términos generales,

TABLA 2. RELACIÓN TEMAS DE LEYES ORGÁNICAS Y TIPO DE GAB INETE

Resumen del procesamiento de los casos						
	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
GOBIERNO * TEMAS	228	100,0%	0	,0%	228	100,0%

Tabla de contingencia GOBIERNO * TEMAS

			TEMAS					Régimen electoral y partidos	Total
			Territoriales	Derechos	Jurídicos	Instituciones			
GOBIERNO	Mayoría absoluta	Recuento	25	21	30	27	9		112
		% de GOBIERNO	22,3%	18,8%	26,8%	24,1%	8,0%		100,0%
		% de TEMAS	32,1%	56,8%	61,2%	57,4%	52,9%		49,1%
		% del total	11,0%	9,2%	13,2%	11,8%	3,9%		49,1%
		Residuos corregidos	-3,7	1,0	1,9	1,3	,3		
	Minoritario	Recuento	53	16	19	20	8		116
		% de GOBIERNO	45,7%	13,8%	16,4%	17,2%	6,9%		100,0%
		% de TEMAS	67,9%	43,2%	38,8%	42,6%	47,1%		50,9%
		% del total	23,2%	7,0%	8,3%	8,8%	3,5%		50,9%
		Residuos corregidos	3,7	-1,0	-1,9	-1,3	-,3		
Total	Recuento		78	37	49	47	17		228
	% de GOBIERNO		34,2%	16,2%	21,5%	20,6%	7,5%		100,0%
	% de TEMAS		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		100,0%
	% del total		34,2%	16,2%	21,5%	20,6%	7,5%		100,0%
	Residuos corregidos								

TABLA 2. RELACIÓN TEMAS DE LEYES ORGÁNICAS Y TIPO DE GABINETE

Pruebas de chi-cuadrado

	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	14,232 ^a	4	,007
Corrección por continuidad			
Razón de verosimilitud	14,483	4	,006
Asociación lineal por lineal	8,202	1	,004
N de casos válidos	228		

a. 0 casillas (,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 8,35.

Medidas simétricas

		Valor	Error típ. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Nominal por nominal	Phi	,250			,007
	V de Cramer	,250			,007
N de casos válidos		228			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

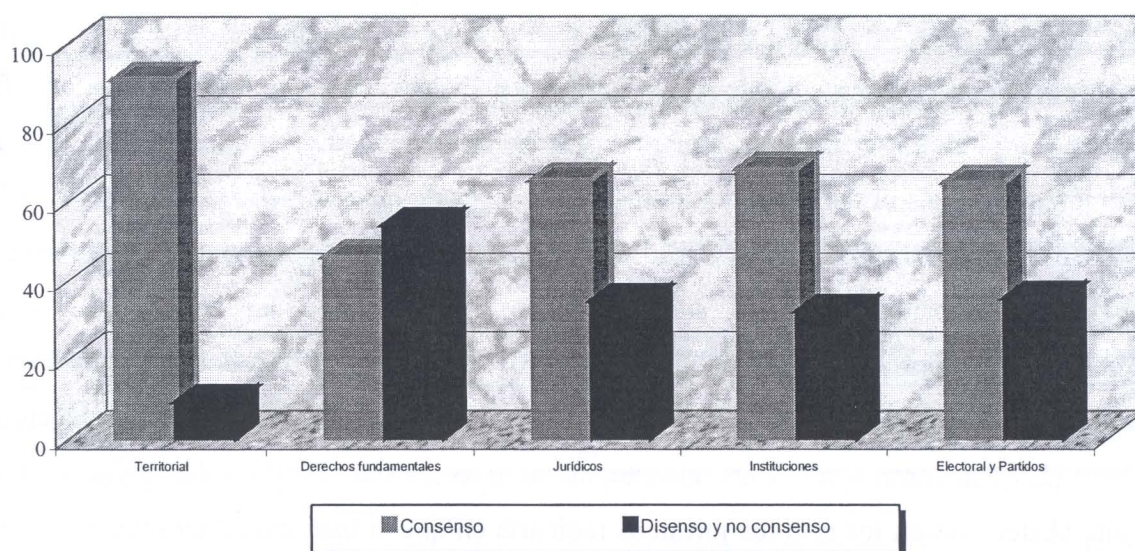
registran sus más altos porcentajes en los mayoritarios si se compara con los en minoría (aunque en *derechos e instituciones* la diferencia es mayor). Los residuos corregidos de la tabla de contingencia II manifiestan que la única tendencia fuerte en la correlación tipo de gabinete-temas es la de *territoriales* (3,7), situando los resultados de las variables restantes entre 0 y 2 puntos. Las pruebas de chi-cuadrado que arrojan una cifra menor a 0,05 y la V de Cramer que oscila en 0,25 confirman la notabilidad de la relación. Aunque el impulso autonómico coincidió con los gobiernos minoritarios –ordenación (I legislatura) y profundización (V y VI)¹–, parecería conveniente formular si no hubo otras causas provocadoras, si bien indirectas, de este desarrollo. Aunque esta discusión se aborda en el apartado 3.2.5., cabría pensar si los intercambios de las minorías nacionalistas y sostenedoras generaron un efecto en cadena sobre el resto de las Comunidades, propiciando una oleada de legislación autonómica mediante una estrategia igualitaria decidida por el gobierno central. Es por ello que, salvo la I Legislatura (en la cual se precisaba la fundación institucional de las autonomías), en la V y VI podría cuestionarse la idea de una simple coincidencia entre el advenimiento de los gabinetes minoritarios y la reordenación del mapa autonómico del país. Sobre todo, si se consideran los resultados de la tabla de contingencia II y el porcentaje significativo que las leyes autonómicas supusieron en el total de producción. No obstante, considerando que ya hacia la IV Legislatura había iniciado ese proceso de transferencias, reformas a Estatutos y articulados (8 leyes), el entrecruzamiento parecería inferir una eventualidad tiempo/proceso. Sobre esto volvemos más adelante.

Tabla 13. *Leyes orgánicas españolas por materia, en términos absolutos y porcentuales Congreso de los Diputados 1979-2003 (lectura horizontal)*

MATERIA DE LA LEY	CONSENSO		DISENSO		NO CONSENSO		TOTAL	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Integración territorial y Asuntos del Exterior	71	91,0	2	2,6	5	6,4	78	34,2
Derechos fundamentales	17	45,9	18	48,6	2	5,4	37	16,2
Asuntos Jurídicos	32	65,3	6	12,2	11	22,4	49	21,5
Administración y Organización Institucional	32	68,1	10	21,3	5	10,6	47	20,6
Régimen y Partidos Políticos	11	64,7	4	23,5	2	11,8	17	7,5
TOTAL	163	71,5	40	17,5	25	11	228	100

Si dividimos temas por modalidad de votación y separamos abstención de disenso, se puede observar que las leyes relacionadas con *integración territorial* y *los asuntos del exterior* (estatutos, reforma a estatutos, delegación de facultades, Acta Única Europea, Tribunal Internacional, etcétera) han marcado la pauta del «consentimiento» parlamentario español entre gobierno y oposición mayoritaria, donde tan sólo 2,6 por 100 (2 leyes) han sido objeto de un voto negativo de los opositores, mientras que en 5 de ellas, es decir, poco menos de 7 por 100, aquellos se decidieron por la abstención (tabla 12). Caso contrario se presenta en las leyes que regulan los *derechos fundamentales* (educación, reunión, habeas corpus, extranjeros, etcétera) en la que menos de la mitad resultaron aprobadas, modificadas o derogadas por consenso (45,9). Este porcentaje fue incluso inferior al registrado por las leyes aprobadas con los votos negativos de la oposición (48,6), mientras que en poco más del 5 por 100 los opositores expresaron un comportamiento abstinerente. De tal manera, se puede diferenciar que así como la mitad de las leyes sobre derechos fundamentales fueron votadas por disenso, algo más de las dos quintas partes de la falta de convergencia que en total ha habido entre gobierno y oposición (45 por 100) se debieron a las leyes insertadas en esta asignatura (18 de 40). Una tabla de contingencia permite observar mejor estos resultados (tabla de contingencia III). Las pruebas de chi-cuadrado muestran, con los 228 casos, una significación menor al 0,05, así como un valor nominal de la V de Cramer que se aproxima al 0,3. Estas cifras comprueban la existencia de una relación notable entre las variables consenso/modo de aprobación (*dependiente*) y los temas que se legislan (*independiente*).

Gráfico 8. Leyes orgánicas por tema y modalidad de votación en porcentajes



En el supuesto que al tema de los derechos fundamentales (37) le hubieran sido anexadas las leyes relativas a partidos y régimen electoral (17), el porcentaje de consenso habría supuesto alrededor de 52 por 100 (28 de 54), el disenso algo más de 40 (22 de 54) y la abstención, las cuatro leyes restantes, cerca de 8 por 100. De ahí que separando las leyes de *partidos y régimen* de las de *derechos y libertades*, haya una diferencia de 18,8 por 100 de mayor consenso que favorece a las primeras (64,7 frente a 45,9), 25 por 100 más de disenso que afecta a las segundas (23,5 por 100 frente a 48,6), pero el doble de abstención en las de *régimen electoral* si se compara con las de *derechos fundamentales* (aunque ambas aportan el mismo número de leyes al total de orgánicas de abstención²). De esta manera, que desde la restauración de la democracia alrededor de 65 por 100 de las leyes relativas a las reglas del juego y la participación de los actores en asuntos políticos se haya votado por consenso, podría hacernos pensar, con respecto a los derechos fundamentales, que es un tema de *consociación* en nuestro parlamentarismo. Cabe decir, a modo de proporcionar elementos para el análisis, que las leyes sobre régimen y partidos votadas con el disenso (4) y la abstención (2) del principal grupo opositor tuvieron lugar durante los gobiernos socialistas.

En lo correspondiente a las leyes que tipifican delitos o modifican códigos en materia penal (*asuntos jurídicos*) puede ser verificado que además de constituir poco más de 20 por 100 del total de leyes orgánicas producidas y contribuir con un 19,6 por 100 a la totalidad de las de consenso (32 de 163), supusieron un rubro de alta convergencia entre gobierno y oposición parlamentaria tras registrar un 65,3 por 100, representar una abstención de 22,4 y un desacuerdo en 12,2 por 100 de las ocasiones. En términos comparativos, este porcentaje de consociación es muy semejante a lo logrado en las leyes de Régimen Electoral y Partidos Políticos, pero con la diferencia que en los Jurídicos el disenso entre gobierno y opositores fue menor en 11 puntos porcentuales, mientras que la abstención mayor en 10,6 por 100. La abstención sea quizás el punto de distinción de las leyes de *asuntos jurídicos* respecto de los otros cuatro temas: supuso un 44 por 100 de todas las leyes orgánicas españolas votadas con la abstención opositora, dejando sustancialmente por detrás a las *territoriales* y de *instituciones* que aportaron cada una un 20 por 100. De hecho, los residuos corregidos de la tabla de contingencia III producen solo una relación significativa en las variables abstención y *jurídicos* (2,9), mientras que en los otros temas se aprecian más débiles³. La explicación de esta alta abstención en los asuntos jurídicos radicaría en que si bien existe un mayor acuerdo en lo relacionado al objetivo de tipificación delictiva, la redacción del articulado puede provocar no el desacuerdo total con lo que se legisla, sino un «consenso a medias», que suele producirse también a raíz de alguna inconformidad con puntos específicos de la

TABLA 3. RELACIÓN DE VARIABLES CONSENSO DEPENDIENTE DEL TEMA

Resumen del procesamiento de los casos								
		Casos						
		Válidos		Perdidos		Total		
		N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje	
APROBA * TEMAS		228	100,0%	0	,0%	228	100,0%	

Tabla de contingencia APROBA * TEMAS								
		TEMAS						
			Territoriales	Derechos	Jurídicos	Instituciones	Régimen electoral y partidos	Total
APROBA	Consenso	Recuento	71	17	32	32	11	163
		% de APROBA	43,6%	10,4%	19,6%	19,6%	6,7%	100,0%
		% de TEMAS	91,0%	45,9%	65,3%	68,1%	64,7%	71,5%
		% del total	31,1%	7,5%	14,0%	14,0%	4,8%	71,5%
		Residuos corregidos	4,7	-3,8	-1,1	-,6	-,6	
	Disenso	Recuento	2	18	6	10	4	40
		% de APROBA	5,0%	45,0%	15,0%	25,0%	10,0%	100,0%
		% de TEMAS	2,6%	48,6%	12,2%	21,3%	23,5%	17,5%
		% del total	,9%	7,9%	2,6%	4,4%	1,8%	17,5%
		Residuos corregidos	-4,3	5,4	-1,1	,8	,7	
	Abstención	Recuento	5	2	11	5	2	25
		% de APROBA	20,0%	8,0%	44,0%	20,0%	8,0%	100,0%
		% de TEMAS	6,4%	5,4%	22,4%	10,6%	11,8%	11,0%
		% del total	2,2%	,9%	4,8%	2,2%	,9%	11,0%
		Residuos corregidos	-1,6	-1,2	2,9	-,1	,1	
	Total	Recuento	78	37	49	47	17	228
		% de APROBA	34,2%	16,2%	21,5%	20,6%	7,5%	100,0%
		% de TEMAS	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		% del total	34,2%	16,2%	21,5%	20,6%	7,5%	100,0%
		Residuos corregidos						

Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	48,301 ^a	8	,000
Corrección por continuidad			
Razón de verosimilitud	46,623	8	,000
Asociación lineal por lineal	6,218	1	,013
N de casos válidos	228		

a. 3 casillas (20,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 1,86.

Medidas simétricas				
	Valor	Error típ. asint. ^a	T aproximada ^b	Sig. aproximada
Nominal por nominal	Phi	,460		,000
	V de Cramer	,325		,000
N de casos válidos	228			

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

reglamentación, una discrepancia que se genera al excluirse opiniones de los opositores, al modificarse consensos que inicialmente se habían alcanzado (en una parte del proceso parlamentario), o bien, porque el gobierno (que ha sido el autor de las 11 leyes sobre asuntos jurídicos en los que se abstuvo la oposición) no quiso aceptar o ceder hacia una regulación más profunda. En contraste a las de asuntos jurídicos, las relativas a régimen electoral y partidos son proclives a cerrar el margen de las posiciones partidistas y orillan a optar por un voto en contra o favorable, que sin excluir las disputas creadas frente al lenguaje técnico o las connotaciones de la legislación, precisa manifestar una postura más clara en la medida que estas leyes son precisamente las que regulan los procedimientos de los partidos y sus posibilidades de acceso al poder. Finalmente, las leyes que tratan sobre la organización de los cuerpos institucionales y de la administración pública representaron 20,6 por 100 del total de leyes orgánicas, manifestando en términos generales (tanto en consenso, disenso y abstención) una conducta bastante similar con las de partidos y régimen electoral. *Instituciones* es así el segundo tema legislativo de mayor consenso parlamentario después de *territoriales*.

De tal manera, los porcentajes de leyes orgánicas de cooperación parlamentaria fueron, ordenados de mayor a menor, *integración territorial* (91 por 100) *instituciones* (68,1), *asuntos jurídicos* (65,3), *partidos y régimen electoral* (64,7) y *derechos fundamentales* (45,9). Es importante hacer notar que salvo el primero de los temas ninguno superó la media cooperativa que se situó en 71,5 por 100 (lo que incluso se verifica si obtenemos la media porcentual de aportaciones al total de leyes de consociación que fue de 20 por 100 o 32,6 leyes). Desde esta perspectiva, los dos extremos del comportamiento opositor parlamentario en materia de leyes orgánicas se localizan en los de *integración territorial*, generadores de un amplísimo consenso, y los referentes a *derechos fundamentales*, cuyo consenso es tan bajo que resulta superado por el porcentaje de desacuerdos que gobierno y oposición política han tenido sobre estas leyes. Las otras tres materias son mayoritariamente consensuales (sobre 60 pero sin superar el 70 por 100), manteniendo comportamientos parecidos que dificultan la formulación de razonamientos determinantes de consenso o polarización. En todo caso, se podría señalar que, excluyendo los dos extremos del comportamiento opositor (la integración/vertebración territorial y los que regulan derechos y libertades), los otros tres temas constituirían el arquetipo consensual del modelo parlamentario, al situarse entre 68,1 y 64,7 por 100. Así pues, una línea de análisis sería, a riesgo de sesgar metodológicamente la investigación, si 66 por 100 supone en realidad el porcentaje *consociativo* en leyes orgánicas.

Las legislaturas con gabinetes minoritarios son las principales productoras de legislación consociativa, leyes consensuadas entre gobierno y oposición. Por ejemplo, en el tema de los derechos fundamentales, los minoritarios consensuaron 62, 5 por 100 del total de esas leyes, mientras que los mayoritarios 33,3 por 100⁴. Las mayorías absolutas tienden a obviar demasiados aspectos legislativos en la comunicación entre los diferentes partidos, mientras que los gabinetes minoritarios precisan del consenso para impulsar sus leyes y parte de su programa de gobierno. No puede afirmarse que los gabinetes en minoría puedan aprobar repetidamente la legislación con los votos de los grupos parlamentarios que le apoyaron en la investidura. Hay leyes que requieren de amplios consensos, así como de un mayor grado de compromiso político y legitimidad. Ello se acrecienta para el caso de nuestro país ante la fuerte concentración del arco opositor en un solo partido y en la medida también que esta oposición comparte muchos de los presupuestos básicos sobre el diseño institucional y la política de orientación del Estado. En la I Legislatura, más del 90 por 100 de las leyes orgánicas siguieron esta modalidad. En la V y VI, las modificaciones a las leyes del Régimen Electoral General, Poder Judicial, Código Penal, Enjuiciamiento Criminal o la de Extranjeros, fueron políticas que el gobierno necesitaba legislar y que buscó el apoyo de las oposiciones mayoritarias o al menos uno de los grupos parlamentarios de «implantación nacional» para aprobarlas.

Tabla 14. Leyes orgánicas de CONSENSO por materia y legislatura 1979-2003

MATERIA/ LEGISLATURA	I	II	III	IV	V	VI	VII*	TOTAL
Integración territorial	18	2	1	9	18	16	7	71
Derechos Fundamentales	5	5	-	-	2	3	2	17
Asuntos Jurídicos	4	3	5	3	5	5	7	32
Instituciones del Estado	8	7	2	4	2	4	5	32
Partidos y Régimen Electoral	2	1	2	-	2	3	1	11
TOTAL	37	18	10	16	29	31	22	163

Hemos visto que en la I y V legislaturas las *territoriales* correspondieron a casi la mitad (47,3 por 100) del conjunto de leyes que se produjeron en esos periodos (en ambas legislaturas se promulgaron 38 leyes orgánicas), mientras que en la VI esas mismas supusieron 42,5 por 100 del total (17 de 40). Las legislaturas donde las materias relativas a *integración territorial* y *asuntos del exterior* consiguieron el mayor nivel de consenso fueron las conformadas por gobiernos minoritarios, esto es, la I⁵, V y VI, que son, a su vez, las que mayor consentimiento parlamentario generaron en el conjunto de leyes orgánicas (I, VI y V en ese orden). Se podría

deducir entonces que las de *integración territorial* (autonómicas y *extranacionales*) jalonan o impulsan el consenso parlamentario y la producción legislativa durante las formaciones minoritarias de gobierno (tabla 14). Obsérvese: representaron 48,64 por 100 de las leyes consensuales en la I Legislatura (18 de 37), 62 por 100 en la V (18 de 29), y 51,6 por 100 en la VI (16 de 31)⁶. La única excepción es la IV, si bien formalmente minoritaria, cuyas leyes territoriales aprobadas por consenso (9 de 16) significaron 56,25 por 100 de las leyes consensuales de ese periodo⁷. Si los datos se leen a través de la tabla de contingencia (II), se podrá comprobar que durante los gobiernos minoritarios las leyes territoriales han representado casi la mitad de toda la producción legislativa (45,7 por 100), sustancialmente superior a la inmediata, *instituciones*, con 17,2 por 100, y *jurídicos*, con 16,4. Los minoritarios, asimismo, aportaron 68 por 100 del total de leyes territoriales, mientras que en términos de *consenso* estas mismas leyes bajo gabinetes en minoría han supuesto 32 por 100 de todas las orgánicas (52 de 163) y 43,5 por 100 (71 de 163) tomando en cuenta los mayoritarios (tabla 14 y de contingencia II). Ahora bien, el análisis resulta más revelador si separamos leyes orgánicas de incidencia regional o autonómica (estatutos, reformas, transferencia competencial, etcétera) de las de proceso de integración europea y políticas del exterior. Las únicas dos leyes de disenso y las cinco de no consenso o abstención correspondiente a todo el género *integración territorial* se ubicaron justamente en las cuestiones sobre el estado de las autonomías. Una durante la II Legislatura, en tiempos de la oposición popular, y la otra en la VI, con los socialistas como oposición. La primera ley fue la 5/1983, reguladora de la aplicación del *Artículo 144, apartado c) de la Constitución a la Provincia de Segovia*⁸, mientras que la segunda, la 3/1996, se estableció para *modificar parcialmente la LOFCA*⁹. Entre tanto, las 12 leyes orgánicas sobre UE y asuntos del exterior que hasta hoy han sido aprobadas por las legislaturas de la democracia no sólo han resultado aprobadas por consenso entre gobierno y oposición mayoritaria, sino por casi todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados, registrando un global de 18 votos en contra y 32 abstenciones¹⁰. Cabe decir que nueve de esas 12 leyes correspondieron a normativas referentes al vínculo de España con la CEE-UE. El vínculo europeo es un punto de referencia al que todas las formaciones partidistas (o si se quiere mejor, las más significativas y representativas) han mirado desde el proceso de transición a la democracia, a tal grado que cuando el presidente Suárez presentó la solicitud española de ingreso en la CEE en 1977 obtuvo un respaldo parlamentario unánime (Maravall, 1995: 124). Bajo este planteamiento, resulta visible comprender que la pertenencia a Europa constituya un símbolo de democracia y competitividad económica¹¹ que suscita un «consenso abrumador». Las tres leyes orgánicas referentes a *asuntos del exterior* (se exceptúa UE) han tratado sobre la

cooperación de España con el Tribunal Internacional (dos de ellas) y la ratificación de su Estatuto Penal, aunque debe advertirse que las grandes decisiones sobre política exterior no se agotan bajo el procedimiento de ley orgánica¹². Cabe mencionar que en materia de política internacional el Estado español ha garantizado su seguridad a través de la alianza atlántica y su relación colaboradora con los Estados Unidos (desde el franquismo)¹³; de ahí las causas por las que gobierno y oposición mayoritaria, y sobre todo a raíz de la consolidación de la democracia y el ingreso en la CEE, compartan en este sentido una visión similar (incluida la ratificación en la OTAN en 1985, pese a la ambivalencia de AP). Se puede decir entonces que el consenso en esta materia se ha visto solo lesionado con la toma de posición del gobierno Aznar en torno a la política de Bush sobre Irak, unificando a todas las fuerzas opositoras en su contra y contribuyendo, junto con los gobiernos de Inglaterra, Portugal e Italia, a la división de la Unión Europea en dos ejes.

Tabla 14.1 Porcentaje de consenso por materia y legislatura

TEMA	I	II	III	IV	V	VI	VII
Consenso	18	2	1	9	18	16	7
Total	18	6	3	9	18	17	7
Territorial	100,0	33,3	33,3	100,0	100,0	94,0	100,0
Consenso	5	5	-	0	2	3	2
Total	6	11	-	3	5	5	7
Derechos	83,3	45,5	-	0,0	40,0	60,0	28,5
Consenso	4	3	5	3	5	5	7
Total	4	10	9	4	7	8	7
Jurídicos	100,0	30,0	55,5	75,0	71,4	62,5	100,0
Consenso	8	7	2	4	2	4	5
Total	8	12	3	5	5	7	7
Instituciones	100,0	58,3	66,6	80,0	40,0	57,1	71,4
Consenso	2	1	2	0	2	3	1
Total	2	2	3	3	3	3	1
Partidos	100,0	50,0	66,6	0,0	66,6	100	100
TOTAL ¹⁴	97,4	43,9	55,5	66,6	76,3	77,5	75,9

Las zonas sombreadas representan los índices más altos de cooperación

La tabla 14.1 ilustra el porcentaje real de consenso alcanzado por cada uno de los temas en todas las legislaturas. Las primeras dos filas comparan leyes aprobadas por consenso y el total de producidas. La idea es ir ofreciendo pistas sobre cuál ha sido la oposición más cooperativa en lo relativo a legislación orgánica. La oposición de la I Legislatura evidencia su superioridad en todos los temas, incluyendo los derechos fundamentales, al registrar el más alto porcentaje de leyes aprobadas por cooperación. Si el análisis se realiza por materia, podemos ver que en la I, IV, V y VII las oposiciones consensuaron todas las leyes de integración territorial, mientras que el índice más bajo se dio durante la II y III. Por lo que respecta al tema de los *derechos fundamentales*, la oposición popular consensuó en promedio 28,5 por 100 de esas leyes (II y IV legislaturas), mientras que los socialistas decidieron apoyar alrededor de 57 por 100. Se aprecia que ninguna de las tres leyes sobre derechos fundamentales que se aprobaron en la IV legislatura recibió el apoyo parlamentario de la oposición popular (ya bajo el mando de José María Aznar), situación que impactó y provocó ese bajo índice de relación cooperativa en el global de la etapa opositora de AP/PP. En lo relativo a *asuntos jurídicos*, los socialistas manifiestan su alta capacidad de cooperación al aprobar así todas estas leyes durante los gobiernos de la UCD y el PP de la VII, al tiempo que la oposición liderada por Aznar fue más proclive al establecimiento de consensos si se compara con la de Fraga, que en la II y III legislaturas no logró sobrepasar el promedio de 43 por 100 en cuyas leyes decidió consensuar con los gobiernos de González. Exceptuando la I Legislatura, la aprobación legislativa en materia de *instituciones* muestra un comportamiento similar de nivel consociativo tanto con populares y socialistas, alcanzando 61,2 por 100 para los primeros (de la II a la V) y 64,2 por 100 para los segundos (VI y VII). En lo correspondiente al último tema, las leyes sobre *partidos y régimen electoral*, resulta indiscutible la consociación opositora manifestada por los socialistas, quienes tanto en la I como en la VI y VII legislaturas aprobaron con sus votos favorables el 100 por 100 de las iniciativas. Viéndolo desde otra perspectiva, la oposición de la II y III legislaturas es de confrontación en el tema *territorial* al no obtener un porcentaje mayoritario de consenso (33,3 por 100 en ambas); lo es también en la II, IV, V y VII en lo relativo a *derechos fundamentales* (aunque en términos generales en esta asignatura la oposición parlamentaria española es *competitiva* o de enfrentamiento). En los *asuntos jurídicos* la confrontación opositora se dio solo en la II legislatura (AP/CP); en *instituciones* durante la V (pese a que el gobierno socialista era minoritario), mientras que en *partidos y régimen electoral*, exceptuando la IV Legislatura (y en cierto modo la II), arroja que la oposición parlamentaria de nuestro país tiende a ser cooperativa o conciliadora, al grado de ir afianzando su capacidad de acuerdo con el gobierno a partir de 1993 (durante el segundo liderazgo opositor de José María Aznar).

Es conveniente informar que, salvo en las leyes relacionadas con organización y administración institucional, los gobiernos minoritarios fueron capaces de obtener un mayor nivel de consenso que en los mayoritarios, registrándose las separaciones más sobresalientes en las de derechos fundamentales, partidos y régimen electoral, así como territoriales, mientras que en los asuntos jurídicos los porcentajes fueron algo similares¹⁵. El presente análisis debe ser completado mediante la disgregación de iniciativas que fueron aprobadas sin el consenso de los opositores (por disenso y abstención). La II es la Legislatura que más leyes orgánicas de disenso ha generado (35 por 100), ha reportado cerca de 28 por 100 de las de *disenso* en el área de derechos fundamentales (5 de 18) y 66,6 por 100 en los de asuntos jurídicos (4 de 6). De hecho, de todas las leyes de disenso de la II Legislatura (14), las referentes a derechos fundamentales y asuntos jurídicos supusieron justamente 64,3 por 100 (9 leyes). Esto es así debido a que las leyes aprobadas sobre derechos fundamentales en la II constituyeron 29,7 por 100 de las promulgadas en todas (11 de 37), mientras que entre la II y III se aprobaron casi 40 por 100 de las leyes referentes a asuntos jurídicos producidas hasta hoy (19 de 49). En el índice de disenso parlamentario quedaron situadas, muy por detrás de la II, las legislaturas IV, VI y VII, con seis leyes cada una (tabla 15). En cuanto a los temas (tabla de contingencia III), el disenso se ha situado, después de la primacía de los *derechos fundamentales* (45 por 100), en los temas de *instituciones* (25 por 100), *jurídicos* (15 por 100), *régimen y partidos* (10 por 100) y *territoriales* (5 por 100).

Tabla 15. Leyes orgánicas de DISENSO por materia y legislatura 1979-2003

MATERIA Y LEGISLATURA	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Integración territorial	-	1	-	-	-	1	-	2
Derechos fundamentales	1	5	-	3	3	2	4	18
Asuntos Jurídicos	-	4	-	1	-	1	-	6
Instituciones del Estado	-	3	1	1	1	2	2	10
Partidos y Régimen Electoral	-	1	1	1	1	-	-	4
TOTAL	1	14	2	6	5	6	6	40

Se ha indicado que las leyes correspondientes a los derechos fundamentales han producido los mayores índices de desacuerdo entre el gobierno y el principal partido de la oposición (aportó 14 de las 40 de disenso, 45 por 100). Esto se debe a que los asuntos que integra son propicios a los conflictos izquierda-derecha y a que los grupos parlamentarios tienden a acentuar sus diferencias debido al considerable peso ideológico y programático de las materias. Así también, por la dificultad que de por sí tienen los partidos para desviarse de sus posturas

anunciadas y en la medida que los asuntos motivo de legislación son extremadamente visibles al elector, que los ciudadanos sienten de forma muy cercana y que incitan a gobierno y opositores a acercarse a la opinión de la mayoría (Lipset y Rokkan [ed.], 1967: 9-10, 26 ss.; Ware, 1996: 328¹⁶; Barreiro, 1999: 167). Utilizando los términos de Di Palma (1969: 986-7), las leyes que abordan derechos fundamentales y libertades dan una «fuerte expresión política al sistema de fracturas sociales», por lo que a la hora de ser legislados el consenso entre los partidos tiende a hacerse improbable al reducir los márgenes de maniobra. De ahí que las fuerzas políticas tomen posición, o bien aceptando consensuar con el gobierno o abiertamente disintiendo, razón por la cual la abstención, en este tipo de materias, resulta ser más bien el comportamiento excepcional (tabla de contingencia III). Naturalmente, este comportamiento tampoco es exclusivo de la oposición parlamentaria española. Analizando el comportamiento legislativo norteamericano, Cohen y Noll (1991: 101) enunciaron que los congresistas se abstenían fundamentalmente de votar en aquellas iniciativas que implicaban una mayor notabilidad entre su electorado, formulación que al mismo tiempo nos permite ver que la abstención acontece en las leyes de contenido más ambiguo y menos visible, o cuando un voto en contra o favorable puede implicar un impacto negativo entre los electores. Para el caso alemán, Klaus von Beyme (1987: 41-2) ya había observado que en las iniciativas cuyos contenidos eran muy cercanos al núcleo ideológico de los partidos (por ejemplo, concepciones sobre distribución de la riqueza o derechos adicionales de participación), podía esperarse menos cooperación de los opositores durante los procesos legislativos. Esto, a su vez, le condujo a afirmar que la proximidad y la fuerza ideológica de las materias tendía a ser más homogénea la conducta de los grupos parlamentarios a la hora de votar, que esa temática legislativa (divorcio, aborto o pena de muerte) se constituía en un área de factible conflicto¹⁷, mientras que en las cuestiones relacionadas con el desarrollo del sistema legal, la creación de nuevas instituciones y la integración en la comunidad internacional (*medidas regulativas*) se podían esperar altos niveles de cooperación al ser las categorías más neutrales con respecto a la ideología de los partidos (von Beyme, 1982: 63).

El área de política que incentivó el alto disenso parlamentario en los derechos fundamentales fue la relativa a *educación* (universidades, calidad educativa, centros docentes), una asignatura de sorprendente conflicto en las negociaciones parlamentarias españolas. Ninguna de las 10 leyes orgánicas que hasta ahora se han promulgado sobre el tema educativo ha supuesto el acuerdo explícito entre el grupo del gobierno y el de la oposición mayoritaria. El disenso es una constante. Dos de esas leyes se aprobaron en la II, dos en la V y tres durante la VII (en los dos tipos de gabinete), mientras que la I, IV y VI

impulsaron una cada una (véase apéndice). La discrepancia no es, pues, monopolio de un mismo gobierno, una misma oposición o una misma legislatura. El único monopolio visible es el del gobierno como autor, en la medida que los proyectos de ley, o sea sus iniciativas, dan luz a este tipo de materias. Las leyes de *educación* han constituido 25 por 100 de todas las leyes orgánicas de disenso (10 de 40), así como 55,5 por 100 de las *de disenso* en materia de derechos fundamentales (10 de 18). Las ocho restantes de este campo han resultado ser dos sobre libertad sindical (II y V), dos sobre protección y tratamiento de datos de carácter personal (IV y VI), una sobre modificación a la del Derecho al Honor y la Intimidad (II), otra sobre la despenalización del aborto (II), una más sobre Seguridad Ciudadana (IV) –la famosa «ley Corcuera» que el Tribunal Constitucional habría de revocar–, y una que modificó la ley sobre los derechos y libertades de los Extranjeros (la primera de la VII)¹⁸.

En el tema sobre derechos fundamentales las iniciativas se impulsaron casi en misma cantidad en gabinetes de mayoría absoluta que en minoritarios (56,8 por 100 en los primeros, 43,2 por 100 en los segundos), si bien las pugnas, es decir, los disensos, fueron lo doble de intensos en los primeros si se compara con los segundos (57,4 y 37,5 por 100)¹⁹. La II y IV, en pleno predominio socialista, y la VII, bajo la superioridad de la derecha moderada, dan cuenta de la necesidad de los gobiernos de aprovechar su mayoría para legislar sobre temas básicos de fractura previsible, lo que no impide que en calidad minoritaria los ejecutivos se atrevan a plantear cuestiones de choque con la oposición. Parece razonable discernir que los gabinetes monocolors minoritarios no solo se vean obligados a integrar las opiniones del arco opositor, sino que presionan a los grupos parlamentarios que le ayudaron en la formación del gabinete para que se involucren en la aprobación legislativa. Esto supone un mayor compromiso de las minorías parlamentarias tanto para la estabilidad política de los gobiernos como para la gobernabilidad democrática a través de la producción de leyes de interés fundamental. En contraparte, si bien es cierto que los nacionalistas decidieron no ocupar ninguna de las carteras ministeriales y prefirieron establecerse como representantes de sus Comunidades Autónomas en las Cortes Generales, no significa que no quieran incorporar sus puntos de vista en leyes de vital importancia, en las que no sería adecuado ni provechoso desentenderse tanto en términos de procedimiento político como de estrategia legislativa. De allí también que las minorías parlamentarias regionalistas exijan al gobierno que su parecer esté considerado en los borradores de las iniciativas y se encuentren dispuestos, por tanto, a participar en las consultas de los proyectos de ley. También es útil informar que de las 18 leyes de disenso relacionadas con el tema de los derechos fundamentales, 17 han sido

TABLA 4. RELACIÓN DE VARIABLES: CONSENSO DEPENDIENTE DE AUTORES

Resumen del procesamiento de los casos						
		Casos				
		Válidos		Perdidos		Total
		N	Porcentaje	N	Porcentaje	N
						Porcentaje
AUTORES * APROBA		228	100,0%	0	,0%	228
						100,0%

Tabla de contingencia AUTORES * APROBA						
		APROBA				
			Consenso	Disenso	Abstención	Total
AUTORES	gobierno	Recuento	89	36	19	144
		% de AUTORES	61,8%	25,0%	13,2%	100,0%
		% de APROBA	54,6%	90,0%	76,0%	63,2%
		% del total	39,0%	15,8%	8,3%	63,2%
		Residuos corregidos	-4,2	3,9	1,4	
	Autonomías	Recuento	44	0	3	47
		% de AUTORES	93,6%	,0%	6,4%	100,0%
		% de APROBA	27,0%	,0%	12,0%	20,6%
		% del total	19,3%	,0%	1,3%	20,6%
		Residuos corregidos	3,8	-3,5	-1,1	
	Oposición	Recuento	5	0	0	5
		% de AUTORES	100,0%	,0%	,0%	100,0%
		% de APROBA	3,1%	,0%	,0%	2,2%
		% del total	2,2%	,0%	,0%	2,2%
		Residuos corregidos	1,4	-1,0	-,8	
	Minorías	Recuento	3	1	1	5
		% de AUTORES	60,0%	20,0%	20,0%	100,0%
		% de APROBA	1,8%	2,5%	4,0%	2,2%
		% del total	1,3%	,4%	,4%	2,2%
		Residuos corregidos	-,6	,1	,7	
	mayoría	Recuento	1	2	0	3
		% de AUTORES	33,3%	66,7%	,0%	100,0%
		% de APROBA	,6%	5,0%	,0%	1,3%
		% del total	,4%	,9%	,0%	1,3%
		Residuos corregidos	-1,5	2,3	-,6	
	Otros	Recuento	21	1	2	24
		% de AUTORES	87,5%	4,2%	8,3%	100,0%
		% de APROBA	12,9%	2,5%	8,0%	10,5%
		% del total	9,2%	,4%	,9%	10,5%
		Residuos corregidos	1,8	-1,8	-,4	
Total	Recuento	163	40	25	228	
	% de AUTORES	71,5%	17,5%	11,0%	100,0%	
	% de APROBA	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
	% del total	71,5%	17,5%	11,0%	100,0%	
	Residuos corregidos					

TABLA 4. RELACIÓN DE VARIABLES: CONSENSO DEPENDIENTE DE AUTORES

Pruebas de chi-cuadrado			
	Valor	gl	Sig. asintótica (bilateral)
Chi-cuadrado de Pearson	30,471 ^a	10	,001
Corrección por continuidad			
Razón de verosimilitud	39,199	10	,000
Asociación lineal por lineal	3,981	1	,046
N de casos válidos	228		

a. 11 casillas (61,1%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es ,33.

Medidas simétricas				
		Valor	Error típ. asint. ^a	T aproximada ^b Sig. aproximada
Nominal por	Phi	,366		,001
nominal	V de Cramer	,259		,001
N de casos válidos		228		

a. Asumiendo la hipótesis alternativa.

b. Empleando el error típico asintótico basado en la hipótesis nula.

proyectos del gobierno. En la I fue un tema educativo, el controvertido Estatuto de Centros Escolares (la única ley de disenso de esa legislatura). En la II, cuatro de las cinco leyes de disenso fueron proyectos (Reforma Universitaria, LODE, Aborto y Libertad Sindical), mientras que la otra ley, paradójicamente, fue una proposición de los grupos parlamentarios Popular, Socialista, Mixto, Vasco, Centrista y Minoría Catalana (una que modificó la legislación sobre el Derecho al Honor y la Intimidad Personal). Las tres leyes que en la IV Legislatura no contaron con el consenso opositor trataban sobre la ordenación del sistema educativo, tratamiento de datos de carácter personal y protección de la seguridad ciudadana. De las tres de la V legislatura, dos fueron cuestiones de educación y una sobre libertad sindical. Las de la VI, una fue sobre educación y la otra se refirió la protección de datos personales, mientras que en lo que va de la VII las cuatro leyes de disenso en materia de derechos fundamentales han sido una de Extranjeros y tres de educación. En el conjunto de los temas, si se optara por relacionar autores de leyes orgánicas con aquellas que tuvieron el voto contrario de la oposición, obtendríamos que 90 por 100 (36 leyes de 40) han sido iniciativas del gobierno, 7,5 por 100 (3) de mayorías y minorías parlamentarias (es decir, todos los grupos, menos la oposición mayoritaria) y 2,5 por 100 (1 ley) colectivamente de la mayoría, la oposición y las minorías (tabla de contingencia 4). De ese 7,5 por 100 (3 leyes), dos iniciativas versaron sobre asuntos jurídicos y una sobre instituciones, mientras que de las 36 cuya autoría correspondió al gobierno, 17 fueron sobre derechos fundamentales, nueve de instituciones, cuatro sobre asuntos jurídicos, cuatro más de partidos y régimen electoral, y dos en materia territorial. De aquí se desprende que 47,22 por 100 de los proyectos del gobierno (17 de 36) y que generaron el disenso de la principal oposición estén relacionados con derechos y libertades.

En la correlación *disenso-instituciones*, los números proporcionan resultados de interés. Se ha visto que de las 47 leyes orgánicas que existen sobre organización institucional, 10 se votaron con el disenso de la oposición (tabla de contingencia 3 y tabla 15). Lo sugestivo de este dato es que de esas 10 leyes, seis tienen que ver con la administración de justicia, concretamente leyes orgánicas del Poder Judicial y sus cuerpos (mientras que dos de las cuatro restantes se refirieron al Tribunal Constitucional, órgano jurisdiccional independiente de los del Poder Judicial). Una *subclasificación* de las leyes integradas en el concepto *instituciones* evidenciaría que de las 47 que la componen, 18 legislaban sobre la organización judicial, es decir, al aspecto administrativo y de ordenación del sistema de justicia. Es necesario recordar que este ámbito es distinto del sistema de penas (tipificación de delitos, enjuiciamientos y castigos), cuya legislación, para los fines del presente trabajo, quedó

incorporada en *asuntos jurídicos*. Así, estableciéndose como tema independiente, las leyes sobre administración de justicia supondrían entonces una asignatura de bajo consenso parlamentario entre gobierno y oposición, al aprobarse solo por convergencia 9 de 18 (50 por 100). De las nueve leyes que no fueron objeto de concurrencia legislativa, seis (35,3 por 100) obtuvieron el voto en contra de la oposición mayoritaria y tres (17,6) la abstención. Las oposiciones socialista y popular consensuaron sobre este tema en diversas legislaturas (I-2, II-2, III-1, VI-1 y VII-3), y salvo la I, en todas ellas las discrepancias sobre la administración de justicia tuvieron lugar (una por gabinete). De las leyes que sobre administración de justicia han sido objeto de disenso, el gobierno fue autor de todas (6/1985, 7/1988, 4/1992, 16/1994, 6/1998 y 9/2000). Asimismo, las tres leyes relativas a este *subtema* en las que los opositores se abstuvieron, el grupo parlamentario mayoritario intervino en su elaboración (excluyendo al principal grupo opositor), al tiempo que se materializaron bajo gobiernos minoritarios y con oposiciones diferentes: dos en la V y una en la VI. De tal modo, se puede decir que existe una cierta relación en cuanto a que el disenso-abstención sobre esta asignatura se maximiza a medida que el gobierno es autor de la iniciativa. Cabría considerar, sin embargo, que de las nueve leyes que obtuvieron consenso, siete fueron proyectos de ley (gobierno) y dos fueron proposiciones en las que se incluyó a los opositores. En total, pues, de las 18 de leyes de esta asignatura, el gobierno diseñó 15 y su grupo parlamentario intervino en las otras tres²⁰.

En torno a las leyes de *instituciones* que producen disenso parlamentario se puede decir entonces que seis de diez, esto es 60 por 100, fueron aportadas por las que regulan el Poder Judicial. De las 40 leyes orgánicas de disenso que se han aprobado entre 1979 y junio de 2003, 15 por 100 correspondieron a legislación sobre la administración del sistema de justicia. Más aún, si a estas 6 leyes le agregamos las 10 de educación, entonces tenemos que 40 por 100 de todas las leyes de disenso (16 de 40) han provenido de estos dos temas, situación que resulta acorde con la lógica de que los temas referentes a *derechos fundamentales e instituciones* son los promotores del 70 por 100 del disenso en leyes orgánicas de todo el periodo democrático. Un último dato que conviene registrar en este trabajo sobre las leyes de disenso se obtiene mediante la aplicación de la *fórmula de Capo* sobre índice ponderado. Las diez leyes que generaron menores apoyos del arco opositor fueron seis de la II legislatura (dos en las que se abstuvo la oposición mayoritaria –Estatutos de Islas Baleares, y Castilla y León–, y cuatro en las que disintió –derecho a la educación, libertad sindical, aplicación del 144 constitucional para la Provincia de Segovia, y la modificación de artículos de la LOREG en lo relativo a las elecciones locales–) y cuatro de la VII (con el disenso de la oposición

durante las votaciones a las leyes de universidades, calidad de la educación, cualificaciones y formación profesional, así como la complementaria de la ley general de estabilidad presupuestal). Traspasado a temas, los más bajos índices de apoyo registrados por la II y VII legislaturas fueron 5 de *derechos fundamentales*, 3 de *autonomías*, mientras que *administración y partidos* una cada una.

Tabla 16. Leyes orgánicas de NO CONSENSO (Abstención) por materia y legislatura, 1979-2003

MATERIA LEGISLATURA	I	II	III	IV	V	VI	VII*	TOTAL
Integración territorial	-	3	2	-	-	-	-	5
Derechos fundamentales	-	1	-	-	-	-	1	2
Partidos y Régimen Electoral	-	-	-	2	-	-	-	2
Asuntos Jurídicos	-	3	4	-	2	2	-	11
Instituciones del Estado	-	2	-	-	2	1	-	5
TOTAL	-	9	6	2	4	3	1	25

En lo correspondiente a las abstenciones, de las 25 leyes en las que la oposición no votó, 19 de ellas, esto es, 76 por 100, fueron de la autoría del gobierno. En términos absolutos, la II es la legislatura donde la oposición mayoritaria se abstuvo de votar con mayor asiduidad, sin que superara al número de leyes en las que la oposición disintió con el gobierno (14 de disenso contra 9 de abstención). Es de notar que casi 85 por 100 de las leyes orgánicas aprobadas, modificadas o derogadas con la abstención opositora tuviera lugar bajo las legislaturas donde los socialistas gozaban de mayoría (21 de 25, de la II a la V). Tomado a la ligera, pudiera ser planteado que AP/PP fue la formación parlamentaria que registró este comportamiento con mayor intensidad porque permaneció más tiempo como oposición. No obstante, si comparamos a estos dos partidos en sus periodos de oposición, resulta que AP/PP persistió así durante cuatro legislaturas, y el Partido Socialista tres. Adicionalmente, si analizamos los datos del conjunto de leyes orgánicas por legislatura concluiremos que en ninguna en las que el PSOE fue oposición, las leyes votadas con la abstención de los opositores superaron los diez puntos porcentuales: en la I legislatura, cero; en la VI, 7,5 por 100 (3 leyes de un total de 40) y en la VII, 3,5 por 100 (1 de 29). En cambio, las legislaturas de AP/PP como oposición arrojaron sucesivamente 22 por 100 durante la II (9 de 41); 33,3 en la III (6 de 18); 8,3 en la IV (2 de 24), y 10,5 por 100 en la V (4 de 38). La oposición de derechas mantiene la hegemonía indiscutible en la abstención de leyes orgánicas de tipo territorial, sin que suponga perder la superioridad en el resto de los temas (legislaturas sombreadas tabla 16). Los socialistas (que aportan solo 15 por 100 al total de abstenciones) no han optado por abstenerse

en ninguna ley autonómica o de asuntos del exterior, así tampoco en las relativas a partidos, aunque sí lo han hecho, aunque en menor medida que la oposición popular, en las otras tres asignaturas (en la VI con la modificación a la ley orgánica del Poder Judicial y dos al Código Penal en materia de abuso sexual y responsabilidad de los menores, mientras que en la VII con la de Derecho de Asociación). Ambas oposiciones han registrado sus niveles más altos de abstencionismo en los temas *jurídicos* (detención, penalizaciones y enjuiciamientos), aunque AP/PP lo ha hecho cuatro veces más que lo expresado por el PSOE. De tal manera, si esas 11 leyes sobre asuntos jurídicos supusieron 44 por 100 del global de leyes orgánicas en los que la oposición se abstuvo (25 en total), quiere decir entonces que AP/PP fue generadora del 36 por 100 de las abstenciones totales solo con la temática jurídica (9 de 25, referentes a la II, III y V legislaturas), lo que supuso a su vez casi 43 por 100 de las ocasiones en que dicha oposición decidió abstenerse (9 de 21). De tal manera, AP/PP se abstuvo principalmente en temas jurídicos (42,9 por 100), seguido por los territoriales en un 23,8, instituciones con 19 por 100, partidos con 9,5 y derechos fundamentales 4,7.

De las cuatro ocasiones en las que los socialistas se abstuvieron, justo la mitad fueron sobre temas jurídicos. Esta decisión de los socialistas durante las votaciones de la VI legislatura (3 leyes) fue causada por un razonamiento similar, una respuesta concreta a los contenidos de las leyes. Si había modificaciones o enmiendas a un proyecto en las que estaban de acuerdo y otras con las que disentían, en la votación de conjunto final optaban por abstenerse. En las tres leyes que se abstuvieron durante la VI legislatura los argumentos de justificación de voto fueron casi los mismos. En la 5/1997 de *reforma a la ley orgánica del Poder Judicial*, los socialistas dijeron estar «plenamente de acuerdo» con algunos de sus puntos, pero manteniendo «el más total, radical y absoluto desacuerdo» en otros; de ahí que en lo general prefirieran la abstención. En la 11/1999, en la que se modificaba un título del *Código Penal en materia de abuso sexual*, el PSOE argumentó que en el trámite que el proyecto cursó en el Senado se habían introducido «aspectos positivos» que merecían la votación favorable, pero se observaba también un «agravamiento de la sustitución de derecho por la moral particular del Grupo Popular», es decir, modificaciones que desde su punto de vista iban a contracorriente con el Estado de Derecho. Ante ello, los socialistas anunciaron que de mantenerse las enmiendas interpuestas por los senadores populares se abstendrían de hacerlo en la votación de totalidad (y así sucedió). Finalmente, la tercera, la 5/2000 consistente también en una modificación al Código Penal en lo relacionado a la *responsabilidad de los menores*, los socialistas sostuvieron, al motivar las razones de su voto, que el proyecto de ley había sido sometido en el Senado a un «endurecimiento innecesario

para la aplicación de las medidas», al tiempo que no reunía las «mínimas condiciones de aplicabilidad» en términos económicos (fundamentalmente porque exigía la contratación de jueces y fiscales que no podían ser sufragados). Asimismo, consideraron que el proyecto de ley contenía elementos «retrógrados» que les impulsaba a votar en contra de unas enmiendas provenientes del Senado a las que denominaron de «regusto autoritario». En el último tramo del proyecto en el Pleno del Congreso de los Diputados, tuvieron lugar las votaciones a siete bloques de enmiendas, en los que los socialistas votaron en contra durante dos ocasiones, a favor una y se abstuvieron cuatro veces: fue así que optaron por abstenerse en la de conjunto final. Cabe agregar que previamente a que el proyecto se trasladara al Congreso, los socialistas decidieron vetarlo, aunque en un Pleno posterior eligieron la abstención tras haberse introducido modificaciones favorables, pero sin que se alteraran otras que eran motivo de inconformidad. Por ello, al no estar totalmente en desacuerdo, el Grupo primó la abstención de sus legisladores.

En la única ley de la VII Legislatura en la que los socialistas se han abstenido hasta ahora, la 1/2002, de *modificación a la del Derecho de Asociación*, dijeron haber deseado que esta ley se votara favorablemente por todos los grupos, ya que regulaba un derecho fundamental tan importante como el derecho de asociación, pero adujeron que el modelo socialista de participación social era radicalmente distinto del que «dibuja[ba] el proyecto del Gobierno». Su decisión de abstenerse se realizó a pesar de que algunos aspectos técnicos del proyecto habían sido mejorados por las enmiendas que durante el proceso introdujeron los socialistas. No obstante, manifestaron que aspiraban a un modelo de democracia que se pretendía fuese impulsado desde las instituciones y con reformas que acercaran a la ciudadanía, aspectos que en el texto presuntamente no se recogieron. Consideraban, además, que el proyecto de ley contenía importantes lagunas que debían ser corregidas y completadas, por lo que sugirieron al gobierno un mejor reglamento que resolviera los problemas de funcionamiento interno de algunas organizaciones y desarrollara mecanismos de transparencia y de control de las subvenciones públicas. Con todo, cabe decir que su postura abstencionista estuvo influenciada en gran parte por la creciente batería de críticas que hacia esas fechas diversas organizaciones no gubernamentales externaron contra la administración Aznar (destacando las del Foro Social de Barcelona), a la que acusaron de anular el diálogo y despreciar la participación de las organizaciones sociales en la vida pública. Valga decir que a fin de establecer un canal de conexión con ellas, los socialistas mostraron públicamente su inconformidad con el alcance de la ley, pero no con el espíritu y la necesidad de la misma. De allí pues que también ofrecieran al gobierno su colaboración si decidía emprender una legislación más profunda.

3.2.4. Encontrando razones de la abstención opositora: la II, III, IV y V legislaturas

Interesante se aprecia el tema de las leyes de *Integración Territorial* donde la decisión de abstenerse por parte de las oposiciones prevalecieron sobre las dos en las que votó en contra. Cinco fueron las leyes orgánicas sobre el Estado de las Autonomías que durante las sesiones de Pleno la oposición mayoritaria se abstuvo de votar: en la *II Legislatura*, los estatutos de Extremadura, Islas Baleares y Castilla-León, mientras que en la *III* la de delegación de facultades en materia de transportes por carretera y cable, y la de nueva redacción a la de Financiación de Comunidades Autónomas. Al mantener un claro predominio en la modalidad abstencionista de votación de leyes autonómicas ¿qué explica el comportamiento de Alianza Popular en este tipo de materias? La opción abstinerente en cuestiones territoriales, ¿representaba una estrategia sobre la de voto negativo? Es de notar que el mayor número de abstenciones de la oposición en materia autonómica se registró durante la II y III legislaturas, mientras que en la IV y V la derecha renovada y bajo el nombre de Partido Popular consensuó las 27 leyes orgánicas de componente territorial. En tal sentido, cabría analizar si la modificación del voto en cuestiones autonómicas está o no influida por el cambio de liderazgo y de orientación ideológica, programática y organizativa de AP/PP. Este mismo examen podría extenderse al resto de los temas, donde la oposición encabezada por Fraga triplicó casi a la de Aznar en las ocasiones que se abstuvo. Habría que averiguar entonces o dar indicios respecto a si esa renovación influyó en la modalidad de sufragio parlamentario.

Tabla 17. Diferencia de abstención en leyes orgánicas entre las oposiciones mayoritarias lideradas por Fraga y Aznar AP/PP (1982-1996)

MATERIA/LÍDER	FRAGA	AZNAR	TOTAL
Integración territorial	5	0	5
Derechos fundamentales	1	0	1
Jurídicos	7	2	9
Instituciones	2	2	4
Partidos y Régimen Electoral	0	2	0
TOTAL	15	6	21

Los líderes políticos son proclives a fijar su estilo político sobre las organizaciones. Su concepción política busca transmitirse hacia los distintos niveles de mando, de tal modo que contagie los ámbitos de la estructura territorial. Destaca también el carácter operativo y estratégico que los dirigentes pretenden para el funcionamiento organizativo, que o bien, por citar los extremos, puede ser sumamente centralizado o sustantivamente autónomo. Sin omitir la experiencia de José María Aznar al frente de la Comunidad de Castilla y León, así como

que hacia finales de los ochenta el poder y control de los gobiernos autonómicos se incrementó como consecuencia de la descentralización política del Estado y la transferencia de enormes poderes a las Comunidades Autónomas (Maravall, 1994: 19; Morán, 1996: 17), resultaría plausible aceptar que la renovación generacional de la derecha, manifestada con el arribo de Aznar a la política nacional en 1989, supuso una transformación más profunda en los órganos territoriales del partido, mediante la incorporación de concejales, alcaldes, funcionarios y presidentes autonómicos en los congresos, los órganos colegiados y la comisión permanente. Este proceso habría de abarcar también la formalización de acuerdos de gobierno en algunos ámbitos subnacionales, así como un acercamiento más frecuente de Aznar con los dirigentes de los principales partidos de ámbito autonómico (López Nieto, 1999: 243-245).

Tabla 18. Comportamiento parlamentario Fraga-Aznar en leyes orgánicas
(Se incluye la V legislatura)

Tema/líder	Fraga			Aznar		
	Consenso	Disenso	Abstención	Consenso	Disenso	Abstención
Territorial	3 (33,3%)	1 (11,1%)	5 (55,5)	27 (100%)	0	0
Derechos	5 (45,4)	5 (45,4)	1 (9%)	2 (25%)	6 (75%)	0
Partidos	3 (60%)	2 (40%)	0	2 (33,3%)	2 (33,3%)	2 (33,3%)
Jurídicos	8 (42,1%)	4 (21,05%)	7 (36,8%)	8 (66,6%)	2 (16,6%)	2 (16,6%)
Instituciones	9 (60%)	4 (26,6%)	2 (13,3%)	6 (66,6%)	1 (11,1%)	2 (22,2%)

Naturalmente, esta renovación terminaría por incidir sobre el comportamiento parlamentario, lo que a su vez habría de reflejarse en dos asignaturas específicas que descendieron significativamente sus niveles de abstención, el Estado de las Autonomías y los Asuntos Jurídicos. El descenso en el primer tema se explica tanto por el fortalecimiento de las entidades autonómicas y los liderazgos regionales, así como por el advenimiento del gobierno subdimensionado, lo cual dio un fuerte impulso a la producción legislativa en este rubro y ofreció incentivos de negociación al Grupo Popular. Para el segundo caso, parecería razonable señalar, independientemente que con Fraga hubo 19 leyes de materia jurídica y 12 con Aznar, que la disminución de la conducta abstinentes y el mantenimiento del consenso y el disenso permiten suponer que la oposición liderada por Aznar no se decidió generalmente por una posición ambigua, sino que apostó por una postura visible en lo referente a temas de enjuiciamientos y procedimientos penales. Bajo los dos liderazgos, las abstenciones se dieron sustancialmente durante las modificaciones al Código Penal. Con Fraga, lo mismo en materia militar, que en aeronáutica, propiedad intelectual, tráfico de drogas, hacienda o daños y

perjuicios ocasionados por vehículos de motor, mientras que con Aznar al legislarse sobre el Sistema de Penas y en materia de delitos contra la Hacienda Pública. Conveniente es reiterar que durante las legislaturas II y III la cuestión autonómica no representó el principal índice de abstención, sino los asuntos jurídicos, cuyas leyes han supuesto hasta hoy 44 por 100 del total en los que se abstuvieron opositores populares y socialistas (11 de 25). Haciendo pues un balance de esos dos periodos legislativos, se puede advertir que de las 25 leyes orgánicas de abstención opositora habidas hasta hoy (21 durante la etapa Fraga-Aznar y 4 más desde que los socialistas regresaron a la oposición), 15 de ellas, es decir, 60 por 100, pertenecieron a la II y III legislaturas, la etapa de liderazgo de Fraga. Por otra parte, si se decidiese comparar los estilos de oposición de Fraga y Aznar en el conjunto de los temas, deberían ser considerados, por un lado, el número de leyes de consenso y disenso, así como el sesgo que en el comportamiento parlamentario la V Legislatura pudo generar, donde se modificaron sustantivamente los niveles de influencia parlamentaria debido a la situación minoritaria de lo que fuera el último gabinete del presidente González (Maurer, 1995; Guerrero, 2000). Este punto es importante si se tiene en cuenta que uno de los factores que promueven el consenso entre gobierno y oposición política, es la presencia de gabinetes minoritarios, al incentivar al gobierno a encontrar apoyos en las minorías y al predisponer a los opositores a intervenir en la agenda parlamentaria y afectar la legislación. En este sentido, si se excluye la V Legislatura, además del cambio en el consenso, los resultados de las abstenciones quedan así:

Tabla 19. Comportamiento parlamentario de la oposición con Fraga y Aznar en número de leyes orgánicas (Se excluye la V legislatura)

Tema/líder	Fraga			Aznar		
	Consenso	Disenso	Abstención	Consenso	Disenso	Abstención
Territorial	3 (33,3%)	1 (11,1%)	5 (55,5)	9 (100%)	0	0
Derechos	5 (45,4)	5 (45,4)	1 (9%)	0	3 (100%)	0
Partidos	3 (60%)	2 (40%)	0	0	1 (33,3%)	2 (66,6%)
Jurídicos	8 (42,1%)	4 (21,05%)	7 (36,8%)	3 (75%)	1(25%)	0
Instituciones	9 (60%)	4 (26,6%)	2 (13,3%)	4 (80%)	1 (20%)	0

Puede comprobarse que a partir del liderazgo de José María Aznar hubo un cambio en el comportamiento de la oposición consistente en leyes de autonomía. Mismo número de leyes autonómicas se aprobó en las legislaturas II-III si se compara con la IV (6 y 3 en las primeras, 9 en la última), mientras que el número de leyes de consenso en esta materia varió significativamente en ambos periodos (3 en la II y III, y las 9 de la IV). En el tema de los derechos fundamentales desaparece la abstención, cae dramáticamente el consenso y se

mantiene el nivel de disenso parlamentario, diferencias de estilo que encuentran también explicación en el hecho de que fue justo durante la II legislatura cuando se promovió el mayor número de leyes fundamentales (11) frente a las 8 que se produjeron en la IV y V. No obstante, debería decirse que fue en este tema donde Manuel Fraga y su grupo parlamentario evitaron abstenerse y definieron posición política. Incluyendo la V Legislatura, se observa que salvo los casos de asuntos autonómicos y derechos fundamentales, la oposición popular encabezada por Aznar se abstuvo en los otros tres temas (a diferencia de la IV), en igual número de leyes, pero no así en porcentajes, destacando el caso de Partidos y Régimen Electoral donde su grupo optó por cuatro tomas de posición muy claras (consensuando y disintiendo en dos) y absteniéndose en otras dos ocasiones (tabla 18). Sobre la abstención en este tema, los legisladores del PP adujeron que los socialistas no habían accedido a una serie de sus peticiones y los habían «bloqueado», pronunciando similares señalamientos a los formulados por la oposición durante la etapa Fraga en cuanto a que decidían abstenerse dada la «cerrazón de los socialistas». Semejantes argumentos también expresaron los populares cuando en la V legislatura se votaron las leyes orgánicas del Tribunal de Jurado y posteriormente su modificación, así como las reformas al Código Penal en materia de delitos contra la Hacienda Pública y el sistema de Penas. Considérese que este último hecho tuvo lugar cuando el gobierno estaba en situación minoritaria, el Grupo Parlamentario Popular tenía mayor influencia, disciplina y concentración, y el parlamento estaba comenzando a ganar protagonismo y visibilidad en el acontecer público nacional e institucional. Bajo estas condiciones, la naturaleza abstencionista del Partido Popular en esta V legislatura solo se explicaría en la medida que aun cuando estuvieran de acuerdo con el espíritu o los puntos fundamentales de la ley, algunas de sus enmiendas habían sido rechazadas, no estaban de acuerdo con algunos puntos de la modificación, o era simplemente una forma de hacer ver que el gobierno y quienes le apoyaban no habían tenido la voluntad de construir una ley de amplio consenso con los grupos más representativos en el parlamento. Adviértase también que con la abstención se abría una puerta para justificar más fácilmente la modificación de dichas leyes en caso de que los populares llegaran al gobierno, pero en ningún caso sucedió²¹.

Los niveles de abstención entre las oposiciones de Fraga y Aznar presentan variaciones evidentes. El primero la empleó con más intensidad que su sucesor. La abstención parlamentaria tiene una primera causa en la protesta de los opositores. Aznar la mostró en leyes sobre partidos y régimen electoral, lo que no hizo la oposición encabezada por Fraga. Ambos mantuvieron esta estrategia en leyes sobre instituciones, y en las de asuntos jurídicos Fraga se abstuvo con mayor proclividad que Aznar. Este último prefirió disentir a abstenerse

durante las votaciones, y el pacto autonómico de 1990, así como el arribo posterior de un gobierno minoritario, cumplieron su parte en el consenso de la oposición popular. Cabría considerar si la conducta abstencionista de la oposición en la II y III legislaturas no estuvo imbuida de la evolución del Partido Socialista Obrero Español hacia «un partido burgués *de centro*, ilustrado, apoyado por un obrerismo reformista tradicional» (Aróstegui, 1999: 317). Así también, por esa mezcla de liberalización económica y apertura de mercados (aspectos reformistas perseguidos por la derecha) con fuerte intervención del Estado en materia de política social y bienestar que los socialistas implementaron desde el comienzo de su predominio, dejando sin instrumentos de confrontación programática al Grupo de Coalición Popular y en concreto a los diputados de la Alianza. En aras de mantener su identidad, esta condición pudo orillarles a abstenerse en las sesiones de votación para no disenter de las políticas del gobierno y evitar hacer pública su oposición a leyes de importancia. De ahí posiblemente que el común denominador de las oposiciones dirigidas por Fraga y Aznar sea que en ciertos proyectos de ley se abstuvieran de votar cuando en el fondo estuvieran de acuerdo, pero marcando distancia a través de esta modalidad de votación para no confundirse con el gobierno y su grupo parlamentario. Se debe valorar también si la fragmentación de Coalición Popular limitaba los acuerdos entre sus legisladores, un hecho que se reproducía frente a los representantes del gobierno y su mayoría parlamentaria. Sea en una interpretación u otra, la abstención parlamentaria es un fenómeno que puede producir resultados perniciosos para quien lo practica, en el sentido de que representa una postura ambigua, una toma de posición confusa que puede hacer sospechar, o incluso confirmar a los electores, de la incapacidad opositora para influir en el poder o, peor aún, ejercerlo (Herrero de Miñón, 1992: 258). La consecuencia natural de esta indefinición política, junto a los problemas que para las democracias conlleva una oposición con recursos limitados de control y alternativa, puede producir que los diversos sectores sociales y productivos busquen como «caja negra» para el procesamiento de sus demandas a otras fuerzas políticas, a las organizaciones sindicales, los movimientos de protesta o el contacto y la negociación directa con los agentes en el poder. Así entonces, de la actitud abstencionista se puede obtener otro rasgo, si bien no de peso, que proporciona respuestas al interrogante de por qué los ciudadanos no valoraron positivamente la opción encabezada por Fraga como una alternativa al gobierno de los socialistas, o mejor aún, como una posibilidad de «alternancia» sin demasiados «traumas».

¹ Tomando en cuenta solo las leyes orgánicas sobre autonomía, en los gobiernos minoritarios se aprobaron 48 leyes y en los de mayoría absoluta 18. En términos porcentuales, 27,3 por 100 durante los primeros, y 72,7 por 100 en los segundos.

² Los residuos corregidos de la tabla de contingencia III dan una fuerte relación a la probabilidad de consenso y disenso en leyes sobre derechos fundamentales, no así en la abstención.

³ De esas 11 abstenciones, siete se dieron bajo gobiernos de mayoría absoluta y cuatro en minoritarios. Significa entonces que 63,6 por 100 de las abstenciones acontecieron en gobiernos con mayoría de escaños.

⁴ En los minoritarios, 10 leyes de 16; mientras que en los de mayoría absoluta, 7 de 21.

⁵ Resulta oportuno hacer una anotación: de las 18 leyes orgánicas de carácter autonómico que se aprobaron durante la I Legislatura, sólo 4 se hicieron bajo la gestión de Adolfo Suárez, significando que la mayor parte de ellas fueron impulsadas durante el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo. De las primeras 4, sólo dos de ellas correspondieron a Estatutos –País Vasco y Galicia (cuyas leyes orgánicas recibieron el mayor número de votos en el Congreso de los Diputados durante esa I Legislatura)–, mientras que las otras dos versaron sobre cuestiones de financiación (LOFCA) e Iniciativa Autonómica. Según Calvo-Sotelo (véase Alonso-Castrillo, 1996: 433-4) fue sólo a partir del verano de 1981, cuatro meses después de la renuncia de Suárez, que comenzó a definirse el «mapa autonómico» del país, producto de las conversaciones del entonces presidente del Gobierno con Felipe González y en la que estuvieron jurídicamente apoyados por Eduardo García de Enterría y un grupo de expertos (el pacto autonómico se firmó el 31 de julio de 1981). Vallès (1992: 374-7) explicó que el motivo principal de este relativo avance en materia de política autonómica durante la administración Suárez se debió sobre todo a la vacilación y falta de iniciativa para aplicarla, un hecho que supuestamente pudo manifestarse desde su intervención en el debate constitucional sobre las autonomías, junto al recelo y potencial riesgo de disgregación o falta de control que suscitaba el desarrollo de las medidas preautonómicas. Por su parte, Aróstegui (1999: 297) sostuvo que la UCD, aun cuando fue el partido propulsor del proceso autonómico, no llegó a tener una doctrina programática sobre el Estado de las Autonomías. Con todo, buena parte del éxito en materia de política sobre vertebración territorial durante la I Legislatura se debió al consenso establecido entre el nuevo gobierno de UCD y PSOE, el cual no sólo posibilitó el «destrabe» de la tortuosa tramitación de los Estatutos de Galicia y Andalucía, sino la aprobación de 11 nuevos Estatutos (es decir, 65 por 100 del total de ellos), así como la constitución de la Comunidad de Madrid y el traspaso de competencias a Canarias y Valencia. Con el triunfo electoral de los socialistas, los relativos a Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León habrían de cerrar el ciclo jurisdiccional del proceso autonómico de este país, quedando sólo pendientes los de Ceuta y Melilla, cuyos proyectos caducaron a consecuencia de la disolución de la Cámara (Mellado, 1987: 192-3), pero que no habrían de aprobarse sino hasta la V Legislatura, cuando los socialistas estuvieron por vez primera en minoría.

⁶ Si lo vemos estrictamente en leyes autonómicas, tenemos que su producción representó la misma cantidad para la I Legislatura, no obstante se modifican los casos de la V y VI, que supusieron 16 y 14 leyes orgánicas respectivamente. Esto es, 55,2 y 45 por 100.

⁷ En la II, los temas de instituciones (39 por 100) y derechos fundamentales (28 por 100) representaron 67 por 100 de las leyes consensuadas de esa legislatura; en la III, asuntos jurídicos significó el 50 por 100, mientras que en la VII las materias de integración territorial y los asuntos jurídicos han supuesto, hasta junio de 2003, 63,6 por 100 del total de leyes de consenso de esa legislatura.

⁸ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, número 13, 22 de febrero de 1983, 513 ss.

⁹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, número 44, 22 de noviembre de 1996, 2193 ss. La referente a financiación autonómica provocó el disenso de los socialistas por dos razones básicas: una política y otra técnica. Los socialistas argumentaron, en voz de la diputada Mercedes Aroz Ibáñez, que el Partido Popular había preferido establecer los acuerdos con los gobiernos autonómicos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera –«interlocutores que no representan a la totalidad de un proyecto político»–, mientras que en el recinto legislativo lo habían hecho sólo con grupos minoritarios de corte nacionalista, desestimando a la oposición mayoritaria –junto con Izquierda Unida–, y provocando con ello «la finalización de 16 años de consenso político» en el desarrollo autonómico del país. A este hecho también se sumó, según la oposición socialista, la pretensión gubernamental de evitar el diálogo y llevar a cabo la modificación de una ley constitucional sin debate ni acuerdo y «por un procedimiento casi de urgencia». En cuanto al aspecto técnico, la diputada Aroz objetó que fuera modificada la fórmula de participación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que si bien reducía la tarifa de los 18 tramos existentes a 10, suponía también que el incremento de 40 por ciento de los contribuyentes se centrara en las personas con menor capacidad adquisitiva, cuya renta oscilaba entre el millón y millón setecientos mil pesetas, pero ofreciendo un trato más favorable a 14 por ciento de los ciudadanos que se caracterizaban por una capacidad mayor de adquisición (véase al respecto el análisis de Aguilera de Prat, 2001: 33 ss.).

¹⁰ La *Ratificación del Tratado de la UE* en 1992 obtuvo tres votos en contra y ocho abstenciones; la *Ratificación del Tratado de Ámsterdam* en 1998 recibió sólo 15 votos en contra y ninguna abstención; la *Complementaria de Introducción al Euro* en 1998 registró una abstención de 14 diputados, mientras que la de

Ratificación del Tratado de Niza en 2001 se abstuvieron siete. Finalmente, las leyes orgánicas de *Orden Europea de Detención y Entrega*, así como la de *Equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la UE*, generaron una y dos abstenciones respectivamente. Cabe decir que en el *iter* legislativo sobre el proyecto de la ley orgánica de *Ratificación del Acta Única Europea* en 1986 no se especificó el conteo ni la modalidad de votos, véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Pleno, número 9, 2 de octubre de 1986.

¹¹ Este académico llamó la atención en el sentido de que al igual que Portugal, el ingreso de España en la CEE era interpretado más en términos políticos, simbólicos, de recompensa por la recuperación de la democracia y de contribución decisiva a su consolidación, que como una «perspectiva estrictamente económica». A juicio de Whitehead (1988 [1986]: 43), el propósito de que España y otros países de la región meridional se sumaran a la CEE siguió siendo un incentivo importante para consolidar los procesos democráticos de la península ibérica, pese a la adversidad del clima económico y social. Cabe decir que durante el franquismo España fue excluida del Consejo de Europa e inadmitida en la OTAN, la ONU y el Plan Marshall.

¹² Es el caso de los tratados y convenios internacionales, o el desplazamiento de tropas militares con aprobación simple de los miembros del Congreso de los Diputados.

¹³ El periódico *El País*, del viernes 26 de septiembre de 2003, p. 27, reseñó los acuerdos que en materia de cooperación militar han suscrito Estados Unidos y España en los últimos cincuenta años. Los Pactos de Madrid se firmaron el 26 de septiembre de 1953. Este se modificó por primera vez en 1963 mediante el «canje de notas sobre propuestas de modificación del convenio defensivo». De acuerdo al diario, dicho acuerdo «se prorrogó en junio de 1969, se reformó en agosto de 1970 con la firma del convenio de amistad y cooperación. En 1976 pasó a ser un tratado de amistad y cooperación, que ya con la democracia se planteó y ajustó a los nuevos tiempos en 1982, en 1988 y por último a principios del 2002 mediante un protocolo de enmienda del convenio de 1988». Siguiendo la información proporcionada por *El País*, este último acuerdo «empezó a negociarse entre Madeleine Albright [...] y [...] Josep Piqué en 2000». Esto fue ultimado en el 2002 por Colin Powell y Piqué. Dicho protocolo «se ratificó en el Congreso de los Diputados, con el apoyo de la practica totalidad de los grupos políticos, en octubre de 2002. Tal consenso político también se produjo en las renovaciones de 1982 y 1988. Con la renovación de 2002 España aceptó que Estados Unidos continúe en Morón y Rota hasta 2011, y aprueba la ampliación de la base gaditana.»

¹⁴ El porcentaje total no se obtiene de los porcentajes parciales sino por números relativos (número de leyes de consenso entre número de leyes totales por tema).

¹⁵ Los porcentajes se distribuyen de la siguiente manera: *territoriales mayoritarios*: 66,65 y *territoriales minoritarios*: 98,0. *Derechos mayoritarios*: 24,6 y *derechos minoritarios*: 61,1. *Jurídicos mayoritarios*: 65,1 y *jurídicos minoritarios*: 77,9. *Instituciones mayoritarias*: 69,07 e *instituciones minoritarias*: 65,7. *Partidos mayoritarios*: 54,15 y *partidos minoritarios*: 88,86

¹⁶ En su crítica al modelo de Downs, Alan Ware hizo ver que los partidos no eran libres de moverse a lo largo del espectro ideológico.

¹⁷ Von Beyme (1987) proporcionó los casos del divorcio, el aborto y la pena de muerte como temas muy vinculados al corazón ideológico de los partidos tendientes a cohesionar a los legisladores. Al grado, inclusive, de que en ese tipo de materias no había ningún centro de presión sobre los diputados por parte de los grupos parlamentarios.

¹⁸ La segunda no se incluyó en la base de datos, debido a que fue consensuada y aprobada posterior a junio de 2003.

¹⁹ En los minoritarios, la oposición disintió en seis de 16 leyes; en los mayoritarios en 12 de 21.

²⁰ Lo cual significa que el gobierno, en esta asignatura, no deja de intervenir en su diseño, sea directamente o a través de sus legisladores.

²¹ En la VI y VII legislaturas no hubo una sola modificación o derogación de las leyes orgánicas del Tribunal de Jurado o al Código Penal en materia de delitos a la Hacienda Pública o al Sistema de Penas. Solo se registraron en las referentes al Régimen Electoral General, cuyas tres modificaciones, todas de la VI legislatura, contaron con el apoyo de la oposición socialista.

3.2.5. La gran consociación: el tema de las autonomías

En las relaciones parlamentarias españolas hay tres temas de amplia convergencia entre gobierno y oposición: la plena integración de España en la Unión Europea, el combate al terrorismo, y el proceso de vertebración territorial. Se trata de tres asignaturas de *gran consociación* (en lo referente a políticas de importancia) que generan *grandes consociaciones* (amplios consensos). Como hemos dicho, el primer tema ha generado el acuerdo de las distintas fuerzas políticas desde el proceso de transición, mientras que los dos últimos se instituyeron a partir del ofrecimiento explícito que el presidente González hizo a la oposición durante el debate de investidura de diciembre de 1989¹. La legislación española contra el terrorismo puede ser localizada lo mismo en temas de regulación institucional, que en los de partidos políticos, en cuestiones sobre los derechos fundamentales o en modificaciones al Código Penal y las leyes de Enjuiciamiento Criminal². A junio de 2003, 11 habían sido las leyes promulgadas y destinadas a bloquear, penalizar o suspender derechos de los responsables de actos terroristas o de quienes defienden y promueven sus causas. La VII es la que más leyes ha aprobado sobre esta materia (6 de un total de 11, 54,5 por 100) y el gabinete surgido de dicha legislatura es el que más ha insistido en su regulación. El segundo gobierno del presidente Aznar ha diseñado cinco de un total de seis leyes orgánicas (la otra fue una proposición de los grupos Popular y Socialista en el Congreso de los Diputados) y es, por consiguiente, autor de 45,4 por 100 de la producción en materia orgánica antiterrorista. Las otras cinco leyes fueron impulsadas una en la I, otra en la II, dos en la III y una más en la VI. Salvo la de la VI, cuya iniciativa fue propuesta por todos los grupos con representación parlamentaria en el Congreso, las otras fueron proyectos de ley del ejecutivo socialista.

Lo importante de toda esta serie de datos es que las 11 leyes han sido votadas por consenso, mientras que 17 es el índice más alto de votos en contra que una de las leyes recibió (en lo global, las 11 leyes consiguieron 3 mil 17 votos favorables, 64 en contra y 70 abstenciones). Poco hay que agregar sobre las razones que motivan al consenso parlamentario entre gobierno y oposición cuando se legisla contra el terrorismo. Es probable que en esta VII Legislatura se haya incrementado su producción debido no solo a las intenciones del gobierno por enfrentarlo y en tanto producto del pacto antiterrorista que públicamente suscribieron Javier Arenas y José Luis Rodríguez Zapatero en diciembre de 2000, sino también en virtud del grado de institucionalización adquirido por esta asignatura. El desafío al terrorismo es una política de Estado, legitimada por los electores, hasta el punto que el consenso se ha extendido hacia la prohibición de partidos que lo fomenten³, concitando un debate político

sobre si la democracia presupone eliminar este género de oposición antisistema o anticonstitucional. Asimismo, se podría agregar que la lucha contra el terrorismo no es solo un tema de convergencia entre el gobierno y el principal grupo de la oposición, sino de casi todo el arco parlamentario (aunque algunas leyes han generado el voto en contra o la abstención de algunas minorías⁴), lo que indica que de llegar al gobierno, la oposición socialista continuará un nivel similar de baterías legislativas contra quienes desarrollan este tipo de actividades, y contará con el respaldo de los diversos grupos parlamentarios.

La política sobre las relaciones con el exterior que se regula mediante procedimiento de ley orgánica constituye la otra asignatura de *grande consociazione*. En líneas precedentes establecimos los principales indicadores sobre el grado de consenso que este tema comporta en votos, así como el contenido de cada una de sus leyes. También se ha dicho que la pertenencia a Europa es un objetivo perseguido y compartido por todas las fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales y que las 12 leyes orgánicas sobre UE y asuntos del exterior votadas hasta hoy se han aprobado casi de modo unánime (solo 18 votos en contra y 32 abstenciones). De tal modo, terrorismo y relación con Europa son temas de ley orgánica que conducen a un «consenso abrumador». Estos temas reproducen la «unanimidad» que según Saalfeld (1990: 77-8) aconteció en cierto periodo del Bundestag alemán para leyes de importancia. Y todo arroja a pensar que en las próximas legislaturas esta clase de consenso continuará reflejándose. El tema que interesa ahora abordar en mayor profundidad es el referente al *estado de las autonomías*, debido a su calidad como asignatura de gran consociación. La razón de ello es que aún cuando sus leyes orgánicas generan tal nivel de convergencia parlamentaria, sus dos leyes de disenso y las cinco de abstención (de un total de 78) nos limitan a proclamar la existencia de «unanimidad», distanciándose de lo sucedido con la legislación sobre antiterrorismo o a favor de la inserción española en las instituciones de Europa. Interesa investigar las razones o los motivos del principal grupo de la oposición para votar a favor de los proyectos sobre el estado de las autonomías. Si para su aprobación era suficiente el porcentaje de apoyo proporcionado por los nacionalistas, ¿cuáles eran los incentivos para que la oposición política cooperara? Antes de responder, es importante recordar que nuestra variable de consenso está sustentada sobre el comportamiento de la principal oposición, lo que quiere decir que ésta respaldó la aceptación del gobierno central en cuanto a que los Estatutos fuesen reformados o transfiriese competencias a las Comunidades. Asumiendo que la vertebración territorial, la disminución del centralismo y el reconocimiento

de la España plural fueron temas clave de la transición española vigentes hasta hoy, el alto consenso en la política autonómica se encuentra al menos estimulado por tres factores:

1) La pertenencia de los legisladores a cada una de las regiones de España, lo que implica que todos estén involucrados en esa dinámica, todos tengan incentivos de mantener el desarrollo del Estado de las Autonomías, todos apoyen este fortalecimiento de cara a sus electores y todos persigan en cierto modo que el poder que adquieran las administraciones regionales pueda redundar en beneficio de sus territorios y del suyo propio; 2) los líderes y legisladores de las dos principales formaciones partidistas de ámbito estatal comparten la necesidad de robustecer el marco autonómico sin que conduzca a la autodeterminación. Ello significa que acuerdan sobre el diseño de un buen arreglo institucional como elemento sustantivo para la cohesión de una España autonómica y «federal», y 3) que desde la década de los ochenta se ha producido entre los ciudadanos españoles una creciente aceptación del Estado de las Autonomías (Powell, 2001: 486⁵), lo que se establece en un incentivo más para la acción cooperativa entre actores políticos y la renovación del debate sobre el destino de este proceso. Todo lo anterior ocurre en un contexto en el que los senadores de los diversos partidos se caracterizan por sus fuertes vínculos con las Comunidades Autónomas, con diferentes aspectos de la vida política de sus regiones (Morán, 1996: 12). Y esta identidad hace que en el proceso parlamentario que las iniciativas de ley orgánica cursan, los senadores presionen o influyan para dotar y favorecer a las administraciones autonómicas de mayor poder y facultades.

Durante los gabinetes minoritarios los apoyos de los nacionalistas giran en torno a sus demandas legislativas, lo que no es obstáculo para que acepten involucrarse en la discusión y respaldo de proyectos o proposiciones de base *extraautonómica* o extraterritorial. Visto desde la otra perspectiva, el apoyo que el gobierno central recibe y espera recibir de los nacionalistas se sitúa justamente en las iniciativas de naturaleza estatal y constitucional (leyes orgánicas y ordinarias), en la medida que los gabinetes en minoría son conscientes y preestablecen que no contarán con el apoyo de la oposición política para la aprobación de ciertos proyectos, por lo que echan mano de sus sostenedores para que les amparen durante el proceso parlamentario de algunas de sus políticas. Se debe integrar al análisis que con la excepción del País Vasco, Cataluña, Navarra e Islas Canarias, PSOE y PP gobiernan en todas las Comunidades Autónomas⁶, lo que hace suponer que los parlamentarios regionales de estos dos partidos han tratado y previamente conciliado los proyectos que se remiten a las Cortes

Generales (mientras que en aquellas Comunidades donde gobiernan los nacionalistas, se consensúa con al menos alguno de los partidos mayoritarios de ámbito estatal, sino es con ambos). Esto concita la presunción de que buena parte de las iniciativas autonómicas vienen cargadas de un cierto valor de consenso entre partidos. Pero lo que resulta de interés no es en sí cuando alguna de las entidades autonómicas elabora la iniciativa⁷, ni tampoco cuando la diseñan los nacionalistas. El análisis se plantea más bien bajo el escenario donde el gobierno central es el autor de las iniciativas y sabe que puede aprobarlas con los escaños de las minorías. Sin embargo 1) no tiene porque afirmarse que el gobierno tratará inevitablemente de desplazar a la oposición, como si las conversaciones en materia autonómica solieran darse estrictamente entre el grupo parlamentario del gobierno y los nacionalistas que le sostienen; 2) que parece innecesario aplicar un rodillo o un aislamiento de la segunda fuerza política de implantación nacional, cuando seguramente, en vista de los antecedentes, la oposición mayoritaria estará dispuesta a cooperar en este tipo de asignaturas y favorecer la aprobación de las leyes, y 3) que el gobierno en minoría está orillado a negociar con la oposición en la medida que el proyecto de ley no va a afectar solamente a una determinada comunidad, sino al conjunto de ellas, por lo que en términos de legitimidad política e incluso de estrategia legislativa le conviene entablar puntos de acuerdo con su adversaria política. Por lo que toca a la oposición, resulta impensable que a la hora de descentralizar recursos o autorizar traslados de competencias, genere gratuitamente un enfrentamiento con los partidos que en las regiones han cobrado relevancia. Además de que PP y PSOE coinciden con el proceso, tienen claro que en un futuro próximo pueden convertirse en gobierno y requerir el apoyo de los partidos regionalistas tanto en el ámbito nacional como en las Comunidades. No se olvide, asimismo, que en situación minoritaria ni el gobierno ni las minorías nacionalistas cuentan *a priori* con un apoyo de escaños suficiente para dar por sentada la aprobación de los proyectos legislativos (Crespo y Calvet, 1998: 96-7), lo que junto con una adecuada descentralización, a propósito de contener las presiones de mayor autonomía, conforman esa serie de incentivos para que gobierno y oposición política hagan de la política autonómica una política de gran consociación.

Un común denominador de las legislaturas I, por un lado, y V y VI por el otro, fue —además de su condición minoritaria—, que la principal oposición consensuó con el gobierno las leyes orgánicas de orientación autonómica (en la I y V todas las leyes, en la VI disintió solo en una de las 17 que se aprobaron). Adicionalmente, en ambos casos el consenso entre gobierno y oposición supuso la aceptación de un trato jurídico similar para las Comunidades

(exceptuando las que accedieron al autogobierno por el artículo 143 constitucional), así como un paquete semejante de descentralizaciones para cada una de las regiones. Para encontrar diferencias, habría que analizar los contextos de dichas legislaturas, al igual que las causas que explican ese alto rendimiento parlamentario en este tipo de asignatura. En la I prevalecía la necesidad de dar cauce al principio autonómico establecido en la Constitución (artículo 2, y título VIII), cuyo desarrollo se inició en 1979 con el Estatuto de Guernica seguido inmediatamente por el de Cataluña⁸. Dicho proceso habría de agilizarse notablemente después del intento de golpe y tras el pacto autonómico suscrito entre el gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo y la oposición encabezada por González. El pacto no solo supuso el ordenamiento del mapa autonómico del país (uno de los temas que encendió a los militares) propiciando la aprobación de 14 de las 18 leyes orgánicas que en materia autonómica habría de aportar la I Legislatura⁹, sino que las fuerzas políticas encauzaron con un mayor espíritu de consenso los temas de Estado y la defensa común del régimen democrático (Barrera, 2002: 161). La primera diferencia estribaría en el hecho que durante la I los nacionalistas no formaron parte de ese consenso en leyes autonómicas (me refiero sobre todo a vascos y catalanes que calificaron de «parón autonómico» el acuerdo firmado entre UCD y PSOE). En cambio, el consenso de los nacionalistas tuvo lugar durante las legislaturas V y VI, donde el reordenamiento parlamentario de los Estatutos si bien no fue exigencia de dichas minorías, supuso presiones indirectas para su realización¹⁰. Asimismo, aunque en las legislaturas V y VI la aceptación opositora de consensuar todas las leyes de carácter autonómico tiene su explicación en la necesidad de ordenar esa legislación (al igual que en la I e incluso la IV), la diferencia con 1981 es que no estaba presente el apremio de mandar un mensaje a la línea autoritaria sobre la capacidad consociativa de una oposición en democracia (si se entiende que las últimas dos legislaturas se encontraban ya en la etapa de consolidación y el reconocimiento autonómico no representaba un tema de riesgo para el régimen).

Es importante anotar que con la excepción del Estatuto de Canarias (la segunda ley orgánica de la VI Legislatura), ninguno de los Estatutos de las Comunidades a las que pertenecían las minorías que en el Congreso de los Diputados dieron su apoyo externo al gobierno, conllevó reformas o modificaciones. Me estoy refiriendo concretamente a los Estatutos de Cataluña y País Vasco, que accedieron al autogobierno por vías constitucionales diferentes. En la VI, además de la orientada a Canarias (cuya reforma al Estatuto fue promovida por el Gobierno y el Parlamento de esa Comunidad), hubo dos leyes que incidieron directamente sobre los catalanes. La primera (que fue a su vez la primera de esa

legislatura), resultó ser la controvertida ley orgánica que modificó de modo parcial la Financiación de las Comunidades Autónomas y que generó el disenso de la oposición mayoritaria. La otra fue una transferencia de competencias a Cataluña que la oposición votó favorablemente. Esto nos lleva a pensar que los intercambios entre gobierno y las minorías sostenedoras se sustentaron también en otros procedimientos legislativos (decretos-ley o leyes ordinarias), sin pasar por alto que CiU y Coalición Canaria, además de recibir el apoyo del Partido Popular en sus respectivas Comunidades, secundaron al gobierno de José María Aznar en otras leyes de importancia donde la oposición se abstuvo o disintió (por ejemplo, las dos reformas a la ley orgánica del Poder Judicial, la modificación al Código Penal en lo relativo a la supresión de multa o prisión por incumplimiento del Servicio Militar, así como en materia de abuso sexual, o la reforma a la Ley de Derecho a la Educación, entre otras).

De tal manera, la pregunta debe ser planteada en los términos de responder y conocer los motivos que desencadenan la alta productividad en leyes de tipo autonómico durante los gobiernos minoritarios, antes que las razones políticas de la oposición para consensuar. Dicho en otras palabras, ubicar por qué estas leyes (y no otras) se desarrollan exponencialmente durante los gabinetes en minoría de un solo partido. No debe darse por sentado que este tipo de asignatura se incrementa porque las minorías parlamentarias nacionalistas así lo exigen al gobierno central. Catalanes, vascos y canarios promueven mayores facultades para sus comunidades (intereses regionales específicos), lo cual no implica que en las negociaciones transmitan y condicionen similares atributos para las otras. El concierto económico vasco y la descentralización de competencias específicas para Cataluña permiten sospechar que la igualación competencial no es un estandarte que los nacionalistas históricos exijan para el resto de las regiones españolas. A lo anterior se debe añadir que las tres minorías (catalanes, vascos y canarios) son gobierno en sus respectivos territorios, y que en muchas ocasiones la clase de competencias que precisan son diferentes entre sí y frente a las demás¹¹. Las reformas a los Estatutos en ambas legislaturas no constituyeron meros retoques o adaptaciones a su legislación, sino modificaciones que buscaban reentender las relaciones gobierno-parlamento, actualizar la función de las administraciones, adecuar el Estatuto al entorno europeo, dotar de marco jurídico a las competencias recientemente descentralizadas e igualar al conjunto de las Comunidades. Cabe decir que tanto en la V y VI legislaturas los Estatutos de Aragón, Asturias, Baleares Cantabria, *Castilla-La Mancha*, Castilla-León, *Extremadura* y Murcia se sometieron a sendas reformas (dos consecutivas), mientras que los de Canarias, La Rioja¹², Madrid y Valencia fueron objeto de una sola. Por su parte, los relativos a Andalucía,

Cataluña, Galicia¹³, Navarra y País Vasco se mantuvieron inalterados, no sufrieron ninguna modificación.

La primera ola de reformas a los Estatutos de Autonomía fue consecuencia del pacto autonómico de 1992, suscrito en La Moncloa el 28 de febrero entre el presidente Felipe González, el entonces líder del PP, José María Aznar, y el secretario de Organización del PSOE, Txiki Benegas. Se pactaba el traspaso de 33 competencias para las CC AA que accedieron al autogobierno por el artículo 143 constitucional (la denominada *vía lenta*), cuyas Comunidades, después de cinco años, comenzaron a exigir la ampliación competencial así como la igualación respecto a otras administraciones autonómicas más avanzadas. Entre las competencias a traspasar destacaban las de espectáculos públicos, defensa de los consumidores, casinos, juegos y apuestas, asociacionismo, educación universitaria, protección del medio ambiente y servicios meteorológicos. Nacería así la ley orgánica 9/1992, de *transferencia de competencias a Comunidades Autónomas*, que materializaba legalmente dichas descentralizaciones, así como las de industria, publicidad, energía, aguas, transporte marítimo, ordenación del sector pesquero, prensa, radio, televisión, medios de comunicación social, gestión del sistema de seguridad social y ejecución de la legislación laboral. Educación no universitaria y sanidad quedaban centralizadas transitoriamente. Este proceso de reconstrucción federal coincidió con la puesta en marcha de la V Legislatura y el advenimiento del primer gobierno socialista en minoría.

Los primeros Estatutos objeto de modificación durante la V fueron los de Comunidades gobernadas por el PSOE (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura), a la que siguieron las del PP (Balears, Madrid, y Castilla y León). En este sentido, la hipótesis válida sobre el incremento de leyes autonómicas en esta Legislatura responde, en efecto, a la necesidad de reiniciar y profundizar el proceso de ordenación autonómica que un par de años antes habían suscrito y pactado los dos partidos mayoritarios¹⁴. Pero en el contexto es necesario situar que CiU y PNV venían exigiendo al gobierno socialista la descentralización de recursos, fundamentalmente aquellos contenidos dentro del concepto IRPF y cuya transferencia se concretó al inicio de la V Legislatura. Importante es también considerar que el arribo minoritario del gabinete y el soporte proveniente de dos partidos nacionalistas, aceleraron –y quizás acentuaron– la instrumentación de las medidas fijadas en el pacto de 1992. Asimismo, es posible creer que las críticas que PP e IU externaron contra el gobierno en cuanto a que el pacto de legislatura

con los catalanes constituía una «venta del Estado» (Aguilera de Prat, 2001: 13-21), condujera a los socialistas a dinamizar el desarrollo autonómico, creando un efecto dominó, y trastocando a regiones gobernadas por los no nacionalistas, mientras que en aquellas donde el PSOE era gobierno se incrementaron sus incentivos para consensuar las reformas con los opositores.

Con un relativo grado de notoriedad se aprecia el proceso de reordenamiento autonómico desarrollado en la VI Legislatura, cuyas razones o causas guardan cierto rasgo de distinción respecto a la V. Con excepción de la mencionada modificación parcial a la ley orgánica de Financiación de las CC AA y la reforma al Estatuto de Canarias (ambas concesiones a los grupos parlamentarios que apoyaron la investidura de Aznar —si bien el Estatuto canario se hacía necesario—), el resto de las leyes orgánicas escapan al contexto de los pactos de legislatura de 1996, eliminando la hipótesis de que el proceso autonómico obedeció a un compromiso del PP con las minorías parlamentarias sostenedoras. Sin omitir que lo consensuado en los parlamentos autonómicos tiende a ser ratificado en las Cortes Generales, las nuevas reformas a los Estatutos de Aragón, Murcia, Cantabria, Asturias, Baleares y Castilla y León, que desde 1995 eran ya gobernadas por los populares, presuponen no solo la necesidad de mayores adaptaciones compartidas por PP y PSOE, sino la incorporación de todas aquellas modificaciones que el centro-derecha perseguía y que no pudo integrar en la anterior lluvia de reformas dada su condición opositora en esas Comunidades. De hecho, como ha sostenido un estudioso del proceso autonómico, el gobierno de Aznar no sólo prosiguió sino que profundizó las líneas reformistas del gobierno socialista en lo relativo a las autonomías, si bien dejó entrever que ese talante pudo estar incentivado por la presión de los partidos nacionalistas que le apoyaron para formar gobierno (Aja, 2003: 87; Magote, 2003: 106)¹⁵. A las Comunidades que hacia 1996 ya estaban en manos del PP, seguirían las reformas a los Estatutos de Castilla-La Mancha y Extremadura (gobernadas por el PSOE), que por segunda ocasión se sometían a una modificación de semejantes características. Las reformas a los Estatutos de La Rioja y Madrid siguieron esta misma lógica, que se entienden en la necesidad de igualarlos con el resto de las CC AA. Por lo que respecta a la ley orgánica que transfirió competencias a Cataluña¹⁶, valga informar que fue una proposición de ley de los grupos parlamentarios popular y catalán en el Congreso, y de su impulso no debe descartarse que fuera consecuencia del intercambio político entre dos formaciones aliadas. Esta proposición de ley obtuvo el consenso de la oposición, en concordancia con el proceso de transferencia competencial que PSOE y PP habían iniciado. Una resistencia de la oposición

socialista, impensable por lo demás, hubiese desatado las críticas de los populares («la oposición bloquea») y perjudicado a los legisladores del PSC ante los electores de Cataluña. Finalmente, la ley orgánica que en la VI Legislatura transfirió competencias a Galicia (6/1999) resulta acorde con el proyecto de ley orgánica 16/1995 aprobado sin modificaciones en la V (con el consenso de la oposición popular), y por el cual se transfirieron a dicha Comunidad competencias que, formando parte de las asumidas ya por las restantes CC AA, no habían sido recogidas en el Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981. En este último traspaso se incorporaron competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito, banca y seguros, títulos que no fueron recogidos ni en el Estatuto ni en el primer proceso de transferencias.

En suma, un gobierno en minoría respaldado por minorías parlamentarias nacionalistas no produce en sí mismo una reactivación del marco autonómico del país, sino en todo caso el crecimiento de competencias y beneficios para regiones específicas que terminan por impactar sobre el resto de las Comunidades. El desencadenamiento de legislación autonómica bajo gobiernos minoritarios puede entenderse, en este sentido, o bien como una forma de oposición federativa o regional –según los términos desarrollados por De Vergottini (1997: 32)–, a la que el gobierno central enfrenta con autonomía generalizada para neutralizar sospechas de privilegios o concesiones desmesuradas (V Legislatura), o como una verdadera necesidad para la consolidación de elementos federales del Estado español que comparten los dos partidos mayoritarios. Es cierto que los progresos en materia autonómica fueron «más interesantes» en la VI si se compara con la VII Legislatura, aunque debe señalarse que el ritmo de los traspasos de los servicios y los mecanismos de financiación se mantuvieron en ambos periodos (Aja, 2003: 87). Con todo, el escenario de un nuevo gobierno minoritario nos proporcionaría pistas en torno a si el brote en materia autonómica responde más a una necesidad de revitalizar el estado de las autonomías (si se entiende que cuando inicia en 1993 los Estatutos no se habían tocado desde la I Legislatura), o es un modo de materializar la oposición y presión de los gobiernos regionales sobre la administración central.

Conviene hablar por último de los elaboradores de política autonómica y su distribución por legislatura. Alrededor de 71,2 por 100 de las iniciativas sobre el proceso autonómico (47 de 66) han sido diseñadas por entidades autonómicas (parlamentos, diputaciones provinciales, juntas, etcétera), 22,7 por 100 (15 de 66) por el gobierno central y solo 6 por 100 (4 iniciativas) por la mayoría parlamentaria, la oposición y las minorías. La tabla 20 (de la que se

excluyen las otras leyes correspondientes a todo el género de integración territorial, es decir, exteriores y UE)¹⁷, evidencia la supremacía de las entidades autonómicas en la aprobación de este tipo de leyes, incluso por legislatura.

Tabla 20. Autores de leyes orgánicas autonómicas por legislatura 1979-2003

AUTORES	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Gobierno	3	1	2	1	3	2	3	15
Autonomías	12	4	–	7	13	11	–	47
Mayoría, oposición y minorías	3	–	–	–	–	–	–	3
Mayoría y apoyos	–	–	–	–	–	1	–	1
TOTAL	18	5	2	8	16	14	3	66

Es lógico que sea así en la medida que el Estado ha desincorporado de modo paulatino distinto tipo de competencias y porque las entidades autonómicas han ido adquiriendo medios jurídicos y constitucionales para reformar sus Estatutos. Con todo y como es lógico, el gobierno central no ha querido perder el control sobre el proceso autonómico, reservándose los modelos de financiación (evidentemente la conducción en el traspaso de competencias) y el diseño de algunos Estatutos, como ha sido el caso de Ceuta y Melilla. Asimismo, como se puede observar en la tabla 21, las únicas dos leyes orgánicas de disenso en materia autonómica han sido aportadas por aquellas cuyo diseño correspondió al gobierno, lo que provocó que el 100 por 100 de los proyectos de ley sobre política autonómica no obtuviera el consenso de la oposición (que fue de 73,3 por 100).

Tabla 21. Leyes orgánicas autonómicas por autores y modalidad de votación 1979-2003

Aprobación/autor	Proyecto de ley/gobierno	Gobiernos y parlamentos autonómicos	Grupo mayoritario	Mayoría-oposición-minoría
Consenso	11	44	1	3
Disenso	2	–	–	–
Abstención	2	3	–	–
TOTAL	15	47	1	3

Las leyes elaboradas por las entidades autonómicas han generado solo 3 abstenciones de la oposición mayoritaria y ninguna en contra de conjunto final, mientras que 93,6 por 100 de sus leyes (44 de 47) fue objeto de un amplio consenso parlamentario. Es importante decir, por

obvio que pueda parecer, que del conjunto de leyes orgánicas producidas hasta ahora, 47 son el total de las diseñadas por gobiernos y parlamentos autonómicos, lo cual significa que no intervienen, al menos por sí solas, en la elaboración de otras materias de legislación orgánica, tales como los derechos fundamentales, el régimen electoral, la administración general del estado o incluso las relaciones de España con Europa y el exterior. En consecuencia, son todas estas materias reservadas al gobierno central y en modo escasamente significativo al resto de los grupos parlamentarios (aunque las minorías nacionalistas han participado conjuntamente en la elaboración de leyes sobre régimen electoral y derechos fundamentales, mientras que CiU ha diseñado en solitario dos leyes sobre asuntos jurídicos)¹⁸.

En este trabajo también se presentan las leyes orgánicas autonómicas por autores, modalidad de votación y legislatura, tal como se muestra en la tabla 22. De aquí se confirma que las leyes autonómicas de consenso se dieron justamente durante los gobiernos minoritarios. Así también, se aprecia que ese alto consenso estuvo jalonado por las leyes planteadas por gobiernos y parlamentos autonómicos: 75 por 100 en la I Legislatura, 81,2 por 100 en la V, y 84,6 por 100 en la VI. Las dos de disenso correspondieron a proyectos de ley de la II y VI legislaturas (5/1983 artículo 144 constitucional para provincia de Segovia y la 3/1996 de modificación parcial de financiación de CC AA), mientras que las de abstención, acorde con el análisis al que se ha hecho referencia, tuvieron lugar durante las legislaturas II y III, cuando más incidencia de abstenciones ocurrieron, no solo en la autonómica, sino en el conjunto de los temas. En la medida que las leyes autonómicas –aunque en menor nivel que las extraterritoriales– son políticas de gran consociación, que los opositores tienen mayores incentivos de cooperar cuando las leyes son elaboradas por gobiernos o parlamentos regionales, y que el disenso no ha acontecido en este tipo de legislación (salvo para el gobierno con dos leyes), convendrá advertir por qué la oposición parlamentaria optó por no votar a favor ni en contra en tres leyes de esta asignatura durante la II, o se abstuvo en las del gobierno central, desajustando la previsión probabilística y contribuyendo de este modo a que en los asuntos autonómicos-territoriales no primara la unanimidad.

**Tabla 22. Total de leyes orgánicas en materia autonómica.
Relación autores, modalidad de votación y legislatura
Congreso de los Diputados, 1979-2003**

AUTOR/MODALIDAD	I	II	III	IV	V	VI	VII	Total
Gobierno-consenso	3			1	3	1	3	11
Autonomías-consenso	12	1		7	13	11		44
Mayoría-consenso						1		1
Mayoría/oposición/minoría-consenso	3							3
SUBTOTAL CONSENSO								59
Gobierno-disenso		1				1		2
Autonomías-disenso								0
Mayoría-disenso								0
Mayoría/Oposición/Minoría-disenso								
SUBTOTAL DISENSO								2
Gobierno-abstención			2					2
Autonomías-abstención		3						3
Mayoría-abstención								0
Mayoría/Oposición/Minoría-abstención								0
SUBTOTAL ABSTENCIÓN								5
TOTAL	18	5	2	8	16	14	3	66

¹ El País, 3 de diciembre de 1989. Es importante señalar que a su retorno de la cumbre de Estrasburgo a finales de diciembre, el presidente del Gobierno solicitó el respaldo de las fuerzas políticas para hacer frente al doble reto de la política exterior española (la construcción europea y la democratización de Europa del Este). González obtuvo una respuesta positiva de los líderes del Partido Popular y del Centro Democrático y Social, mientras los portavoces de Convergència i Unió e Izquierda Unida contestaron de forma matizada. Los representantes vascos reiteraron la necesidad de que las autonomías sean tenidas en cuenta en la toma de decisiones en la CE. Véase El País, 21 de diciembre de 1989. Por lo que respecta al tema antiterrorista, en noviembre de 1987 las fuerzas políticas signaron un pacto en la materia, al que sin embargo no asistieron los principales líderes de la oposición. Consúltese El País, 10 de noviembre de 1987. Hacia junio de 1993, tras perder el PSOE la mayoría absoluta, el Partido Popular informó que al margen de la política autonómica, la defensa y la seguridad exterior y la lucha antiterrorista, no preveían nuevos espacios para el consenso. Véase El País, 9 de junio de 1993.

² Dos se han establecido garantizando los derechos fundamentales y las libertades; siete mediante penalización específica; uno modificando las leyes orgánicas del Poder Judicial y la General Penitenciaria, y uno más ilegalizando a Batasuna, partido político.

³ Así también el bloqueo financiero a empresas y organizaciones que promuevan ese tipo de actividades.

⁴ Por ejemplo, la 6/2000, de *Partidos Políticos*, recibió 16 votos en contra de los diputados de Eusko Alkartasuna, Bloque Nacionalista Gallego, Iniciativa Per Catalunya y Ezquerria Republicana (Grupo Mixto), así como los del Grupo Parlamentario Vasco. Los grupos Catalán y Canario votaron favorablemente.

⁵ Datos de interés son aportados por este autor. Como ejemplo de ello se puede citar que hacia 1990 los partidarios del Estado de las Autonomías habían alcanzado 41 por 100 de los encuestados, mientras que 19 por 100 no sólo lo aceptaba sino que deseaba que las comunidades gozaran de una mayor autonomía. Solo 17 por 100 estaba en contra, mientras que 7 por 100 era radical en esta demanda, al grado que opinaban que las Comunidades debían convertirse en estados independientes. En la encuesta del CIS aplicada en la primera quincena de septiembre de 2003, 51,1 por 100 de los entrevistados apostaba por un Estado con comunidades autónomas frente al 23,5 que exigía mayores competencias para los gobiernos autonómicos. Menos del 10% optó por las posiciones más extremas; un 9,9 por 100 apostó por un Estado centralista y un 8,4% se pronunció a favor de un modelo que reconozca la posibilidad de que las autonomías se conviertan en Estados independientes; véanse las ediciones de *El País* del 23 y 24 de octubre de 2003. Cabe decir que, de acuerdo al secretario de Estado de Relaciones con las Cortes de la actual VII Legislatura, desde que esta pregunta comenzó hacerse en 1984 no había superado en serie histórica el 50 por 100 (como los ciudadanos lo hicieron en septiembre de 2003).

⁶ Hacia septiembre de 2003, la distribución de gobiernos autonómicos por partido gobernante era la siguiente: Andalucía (PSOE), Aragón (PSOE), Asturias (PSOE), Islas Baleares (PP), Canarias (Coalición Canaria), Cantabria (PP), Castilla-La Mancha (PSOE), Castilla y León (PP), Cataluña (UDC-CiU), Extremadura (PSOE), Galicia (PP), Madrid (PP), Murcia (PP), Navarra (UPN), La Rioja (PP), Valencia (PP) y País Vasco (PNV).

⁷ Integrando en el análisis los gabinetes mayoritarios, parece pertinente averiguar si las oposiciones políticas reaccionan afirmativamente en la aprobación de leyes en cuyo diseño han participado los nacionalistas. En otras palabras, saber si existe alguna correlación entre el consenso de la oposición y la participación de aquellos grupos minoritarios en el diseño de las leyes. Hay sólo dos en las que el grupo parlamentario mayoritario y las minorías regionalistas que respaldaron la formación de gobierno participaron en su elaboración, ambas leyes corresponden a la VI legislatura (la primera del PP). Una es la 6/1997, que *transfiere competencias a Cataluña*; fue elaborada por los grupos parlamentarios Popular y Catalán (CiU), y aprobada en el Congreso de los Diputados con el consenso de la oposición mayoritaria. Sin embargo, la otra, la 7/1998 redactada por los grupos parlamentarios Popular, Catalán (CiU) y Coalición Canaria en el Congreso, y *que modifica parcialmente el Código Penal* (en cuanto a que suprime las penalizaciones en el incumplimiento del Servicio Militar), se aprobó con el disenso de esa misma oposición. El primer tema es de carácter autonómico (consenso) y el segundo jurídico (disenso). Por otro lado, se cuenta con leyes donde las minorías intervinieron, o bien solas, o junto con otros grupos parlamentarios. Por ejemplo, la 7/1987, que reforma el Código Penal en materia de delito de incendio, y cuya autoría correspondió al Grupo Parlamentario Minoría Catalana, una ley que resultó aprobada por consenso (asuntos jurídicos). La 12/1991, de *modificación de artículos a la Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal* (en materia de declaraciones de testigos), diseñada por el Grupo Parlamentario Catalán (asuntos jurídicos) y aprobada con el voto en contra de la oposición popular en tiempos de Aznar. De sumo interés resulta la 3/1985, que *modifica la Ley Orgánica de Intimidación Personal*, cuya elaboración correspondió a los grupos parlamentarios Popular, Socialista, Mixto, Vasco, Centrista y Minoría Catalana, un tema de derechos fundamentales que finalmente no obtuvo el voto favorable de Coalición Popular aun cuando fue una de las promoventes. Así también, destacan también dos que fueron aprobadas con la abstención de la oposición mayoritaria popular, la 6/1992, de *modificación de artículos de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, elaborada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida e Iniciativa Per Catalunya, y la 8/1995 que *modifica la Ley Orgánica del Tribunal de Jurado*, que los socialistas (ya en minoría), diseñaron con los catalanes y el grupo parlamentario Izquierda Unida e Iniciativa Per-Catalunya. De igual modo, la 3/1998, que *modifica el Régimen Electoral General*, fue diseñada por los grupos parlamentarios Popular, Socialista Izquierda Unida, Vasco (EAJ-PNV), Catalán (CiU) y Coalición Canaria en el Congreso, obteniendo el consenso de la oposición. La 2/2001, que *modifica la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial*, elaborada por los grupos parlamentarios Popular, Socialista, Catalán, Vasco (EJ-PNV) y Coalición Canaria, una ley que la oposición votó afirmativamente en el Congreso de los Diputados. Finalmente, una ley de amplísimo consenso fue la 2/1998, que *modifica el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de violencia callejera*, donde no solo participaron las minorías parlamentarias nacionalistas, sino todos los grupos parlamentarios con representación en el Congreso de los Diputados. El cuadro general de las leyes orgánicas con autoría total o parcial de las minorías parlamentarias nacionalistas se muestra en la siguiente página. Son muy pocas leyes para ofrecer inferencias explicativas. Las 10 representan en su conjunto cerca de 4,4 por 100 del total de leyes producidas hasta junio de 2003. Pero pueden ser analizadas siguiendo el circuito autor, tema y modo de aprobación. Las primeras cuatro eran leyes de alta probabilidad de consenso (y de ese modo fueron aprobadas). La 6/1997 es de tipo autonómico y bajo gobierno minoritario. Ninguna ley autonómica donde hayan participado las minorías o

las entidades regionales ha sido objeto de voto negativo. Las otras tres leyes, la 2/2001, 3/1998, y 2/1998 no tienen que ser vistas a partir de los temas ni de la participación de los nacionalistas, sino en el hecho que la oposición mayoritaria participó en su diseño y bajo esta lógica las leyes tienden a resultar aprobadas con su consentimiento. Las siguientes leyes, la 7/1987, 12/1991 y la 7/1998 se prestan a interpretaciones muy sugerentes. Hablemos primero de esas dos de disenso. Resulta que de las 6 leyes sobre *asuntos jurídicos* donde la oposición votó en contra, cuatro fueron proyectos de ley y las otras dos son justamente éstas. No se puede decir que la ley fue votada por disenso debido al autor ni a la condición del gabinete, más aún cuando en la legislatura anterior (la III), una iniciativa del mismo autor y tema, fue votada con el consenso de la misma oposición. En este sentido, el disenso en la IV está estrictamente relacionado con un aspecto específico del contenido de la ley. El PP disiente del gobierno porque no le parece adecuado el modo como se pretende legislar la declaración de los testigos ante los procesos judiciales. Esa es la explicación.

Legislatura	Número de ley	Materia	Autor	Votación	Oposición
VI	6/1997*	Autonómica	PP-CiU	Consenso	PSOE
VII	2/2001	Jurídicos	GP-GS-GC-GV-CC	Consenso	PSOE
VI	3/1998	Régimen Electoral	GP-GS-IU-GV-GC-CC	Consenso	PSOE
VI	2/1998	Jurídicos	GP-GS-IU-GV-GC-CC-GMx	Consenso	PSOE
III	7/1987	Jurídicos	CiU	Consenso	AP
IV	12/1991	Jurídicos	CiU	Disenso	PP
VI	7/1998*	Jurídicos	PP-CiU-CC	Disenso	PSOE
II	3/1985	Derechos fundamentales	GP-GS-Mx-GV-GC-MC	Disenso	CP
IV	6/1992	Régimen Electoral	IU/IpC	Abstención	PP
V	8/1995*	Instituciones	GS-GC-IU/IpC	Abstención	PP

En lo correspondiente a la 7/1987, el PSOE desacuerda con respecto a la forma de supresión del servicio militar, un tema que a pesar de ser de tipo jurídico, tiende a acentuar, como es el caso de los derechos fundamentales, las diferencias ideológicas de los partidos, prestándose a polarizaciones dado que su contenido es percibido muy cercanamente por un sector amplio de voto de la sociedad española: los jóvenes varones. De ahí que PP tuviera que echar mano de las minorías que le apoyaron en la formación de gobierno para poder aprobar esta ley. Las abstenciones en las dos últimas leyes que se registran en la tabla se explican en la medida que el Grupo Popular es excluido del diseño de la iniciativa y que una de ellas se entiende como una concesión del gobierno socialista a las minorías parlamentarias. El caso de interés y que por tanto habrá de ser abordado en profundidad durante el apartado de revisión de leyes durante el proceso parlamentario, es el de la 3/1985, que a pesar de ser un tema sobre derechos fundamentales que propicia el voto en contra de la oposición, extraña, ya que el Grupo Popular fue autor de la iniciativa. Es altamente probable que algunas enmiendas hayan sido introducidas en alguna de las cámaras o por algún grupo parlamentario, lo cual, desde el enfoque de la oposición mayoritaria, alteró significativamente el espíritu de la ley.

⁸ Ambos Estatutos fueron sometidos a referéndum el 25 de octubre de 1979, siendo aprobados con una abstención de alrededor de 40 por 100 (Preston, 1986: 191; Díaz Gijón, 1998: 254).

⁹ En una entrevista concedida por el ex presidente Felipe González al diario El País (27 de octubre de 2002), declaró que uno de los principales retos a los que los socialistas se habían enfrentado a su llegada al gobierno en 1982 fue el del problema territorial. Para hacer frente a ello, estableció un sistema de convivencia que, respetando las reglas del juego, dejaba un cierto grado de dinamismo para «civilizar» las tensiones sin eliminarlas. Partía de la base que estas tensiones habrían siempre de existir y que la ciudadanía era plural. Estas palabras del ex presidente González, junto con las planteadas por Aróstegui (1999: 293) en cuanto a que la primera gran tarea a la caída del franquismo fue la de resolver el reclamo casi unánime de un reparto distinto del poder político, expresan mejor nuestra idea. Con relación a la «clara sensibilidad autonómica» que mostraron desde un principio los socialistas, y sus procedimientos para hacer operativo y funcional el Estado de las Autonomías, véase Martín Toval (1992: 542 ss.). Aunque solo diez años después a la llegada de los socialistas, se retomaría el proceso de reordenación autonómica.

¹⁰ Por ejemplo, la cesión del 15 por 100 del IRPF (V legislatura) y la modificación parcial del modelo de financiación autonómica (VI) fueron dos demandas de CiU que terminaron por beneficiar al resto de las Comunidades. Aguilera de Prat (2001) señaló que CiU comprometió su apoyo al PSOE y PP a cambio de ampliar los beneficios para las diferentes regiones, aunque no ofreció evidencia empírica razonable que apoye esta apreciación.

¹¹ Los casos más claros tienen que ver con las cuestiones marítimas. Comunidades como Galicia, Cataluña o Andalucía requieren una legislación y unas facultades de las que prescinden las dos Castillas, Madrid o Extremadura.

¹² En la V Legislatura se le dotó de mayores competencias; véase ley orgánica 3/1994.

¹³ Aunque en la V y VI legislaturas se le transfirieron competencias; véase ley orgánica 16/1995.

¹⁴ Para Luis Mardones Sevilla, portavoz parlamentario del Grupo de Coalición Canaria en el Congreso de los Diputados, esta es la razón fundamental del incremento en leyes orgánicas durante las legislaturas V y VI: «la coincidencia de un tiempo apto».

¹⁵ Este último autor sostiene que el PP solo consolidó y reforzó la tendencia de descentralización administrativa que venía produciéndose desde principios de los noventa. No obstante, reconoció que el gobierno del Partido Popular fortaleció el diálogo con los gobiernos regionales en términos de renegociar el *Fondo de Compensación Interterritorial*, y defender la nivelación de competencias similares para todas las comunidades autónomas, y de este modo dar fin a las diferencias existentes entre regiones históricas y otras.

¹⁶ Aguilera de Prat (2001: 27) registró que las concesiones obtenidas por CiU al apoyar al PP en el ámbito nacional fueron, además de las contrapartidas económicas, que el PP le apoyara parlamentariamente en Cataluña.

¹⁷ En este cuadro se muestran los autores de leyes orgánicas de toda la temática integración territorial, el cual se diferencia de la estrictamente autonómica al adicionar 12 leyes a las elaboradas por el gobierno. Esto provoca que el gobierno central sea autor de 34,6 por 100 de las leyes, al tiempo que decrece el de las entidades autonómicas a 60,25 por 100. Al igual que el de las autonomías, permanece inalterada, en término de leyes, la contribución de los otros actores y sujetos políticos con facultades de iniciar legislación.

AUTORES	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Gobierno	3	2	3	2	5	5	7	27
Autonomías	12	4	–	7	13	11	–	47
Mayoría, oposición y minorías	3	–	–	–	–	–	–	3
Grupo mayoritario o de la mayoría	–	–	–	–	–	1	–	1
TOTAL	18	6	3	9	18	17	7	78

¹⁸ Véase el primer cuadro de esta sección de notas al pie, donde se presentan todas las leyes orgánicas en cuyo diseño participaron las minorías parlamentarias nacionalistas.

3.2.6. Los autores de la ley: un incentivo para la cooperación parlamentaria

Hemos visto que de las 228 leyes orgánicas que hasta hoy se han producido en el parlamento español, 144, esto es, 63,1 por 100 del total, han sido proyectos de ley, iniciativas gubernamentales¹. El gobierno central ha producido 86 por 100 de las leyes sobre derechos fundamentales (32 de 37) y su grupo parlamentario ha coparticipado con otros actores en cuatro de las cinco leyes restantes sobre este tema. Esto sugiere que los gobiernos dejan poco margen para que sean ellos y no otros los diseñadores de esta materia de ley orgánica, evidenciando, por lo demás, su afán de mantener el control en su elaboración. El caso opuesto, como ya hemos tenido oportunidad de observar, es el de las leyes autonómicas (del que se excluyen las *extraterritoriales*), donde los gobiernos centrales han elaborado solo un 22,7 por 100 (15 de 66), dejando casi toda la carga en los parlamentos autonómicos y las administraciones regionales que han producido 71,1 por 100 (47 de 66). Es lógico que de no ser por este tema, el Ejecutivo vería incrementar en términos porcentuales su predominio en la producción legislativa. Tomando en cuenta las diferentes *subclasificaciones* temáticas de ley orgánica, tenemos que los gobiernos centrales han elaborado, como únicos autores, 100 por 100 de las leyes sobre UE y de relaciones con el exterior, 100 por 100 de las de *educación* y 81 por 100 de las leyes orientadas a combatir el *terrorismo*. Así también, los gobiernos han proyectado 83 por 100 de las referentes a *instituciones*, 70,5 de las de *partidos y régimen electoral*, y casi un 70 por 100 de las leyes sobre *asuntos jurídicos*.

Lo importante aquí es conocer el grado de consenso alcanzado por las iniciativas a partir de sus autores. Es un incentivo que la oposición tiene en cuenta a la hora de consensuar los proyectos y las proposiciones de ley, si bien este incentivo no pesa tanto como la temática que se legisla. No escapa a nuestra consideración que el gobierno puede arrebatar a los grupos parlamentarios la idea de las iniciativas, rechazándolas en el Pleno y posteriormente reformulándolas. De ahí que en los Diarios de Sesiones los diputados del arco opositor procuren dejar claro su interés de que existiese una ley de esa naturaleza o abiertamente señalando que el gobierno hizo suya una ley de interés prioritario que en principio no era de su autoría. Es conveniente conocer el dato de aquellas iniciativas promovidas por los grupos parlamentarios y que resultaron rechazadas en la sesión de Pleno. El dato total de iniciativas de leyes orgánicas rechazadas desde que se instaló la I legislatura hasta octubre de 2003 ha sido de 146, lo que representa 64,0 por 100 de las aprobadas hasta junio de 2003 (228). En ningún caso los proyectos de ley o las proposiciones de los grupos parlamentarios mayoritarios resultaron rechazados (excepto una proposición del diputado de la UCD, Manuel

Francisco Clavero Arévalo, durante la I legislatura). De las rechazadas, 135 fueron de los grupos parlamentarios del Congreso y 11 de los gobiernos y las asambleas autonómicas. Aplicando el análisis por legislatura, las proposiciones de ley orgánica de los grupos parlamentarios que resultaron rechazadas, 46 tuvieron lugar durante la VII; 24 en la VI; 8 en la V; 29 en la IV; 24 en la III; 1 en la II y 3 durante la I (tabla 23). De las promovidas por las Comunidades Autónomas 4 se rechazaron en la VII, 2 en la V; 3 en la IV y 2 en la III. De tal manera, la VII Legislatura constituye la que ha rechazado más proposiciones de ley orgánica, poco más del 34 por 100 del total, la IV aportaría alrededor de 22 por 100, mientras que entre la III (17,8 por 100) y VI (16,43 por 100) se rechazaron 34 por 100 del total. Una conjetura válida sería que los gobiernos con mayoría de escaños son los que tienden a rechazar más proposiciones de ley orgánica, mientras que por razones lógicas, los en minoría (con excepción quizás de la VI que obtiene niveles similares a la III y IV), o bien intensifican las negociaciones con los grupos parlamentarios para que sus proyectos sean aprobados con el mayor grado de apoyo, o su fuerza no es lo suficiente para rechazar las iniciativas de ley. No obstante, la comparación tendría que realizarse entre las aprobadas con las proposiciones de ley orgánica rechazadas por legislatura. De ahí se comprobaría que, en efecto, los gobiernos mayoritarios son los que han rechazado más iniciativas de ley orgánica si se compara con las aprobadas. En su defecto, todos los gobiernos minoritarios aprobaron más leyes orgánicas si se confronta con las que rechazaron, aunque llama la atención el caso de la II Legislatura, donde tan solo una de las proposiciones fue rechazada (frente a 6 aprobadas y promovidas por las autonomías, la mayoría parlamentaria y la oposición).

Tabla 23. Comparación de iniciativas de leyes orgánicas rechazadas y aprobadas 1979-2003

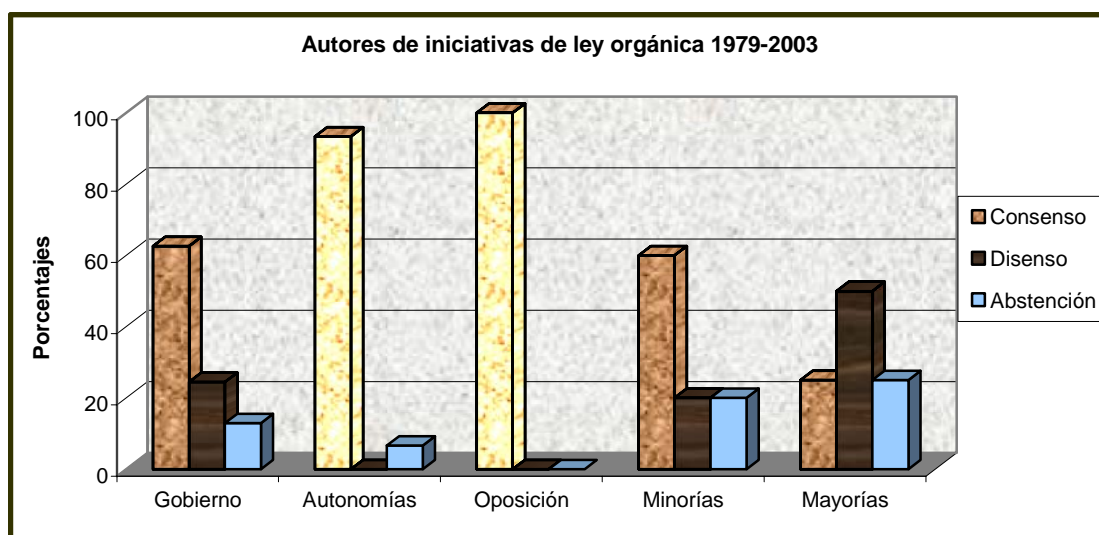
Autores/Legislaturas	I	II	III	IV	V	VI	VII
Grupos	3	1	24	29	8	24	46
CC AA	–	–	2	3	2	–	4
Rechazadas	3	1	26	32	10	24	50
Aprobadas	29	41	18	24	38	40	29

[www.congreso.es]

Que el gobierno mantenga el predominio en la elaboración y aprobación legislativa es un asunto de poder político, de control. De los 144 proyectos de ley orgánica que se tienen registrados, 61,8 por 100 han sido aprobados con el consenso de la oposición mayoritaria (89 leyes), 25 por 100 obtuvieron su voto en contra (36 leyes) y solo en 13,2 por 100 los opositores se abstuvieron de votar (19 leyes). Los gobiernos han logrado pasar la mayoría de

sus proyectos con la aprobación opositora. De hecho, podría decirse que las iniciativas del gobierno obtienen mayoritariamente el consenso de la oposición. Sin embargo, comparado con los proyectos elaborados por las entidades autonómicas (asambleas o gobiernos regionales, juntas o diputaciones provinciales, asambleas de parlamentarios), observaremos una diferencia sustancial. De sus 47 iniciativas, 44 han obtenido el consenso de los opositores (y por supuesto del gobierno central), mientras que en solo 3 la oposición se abstuvo de votar: esto supone que 93,6 por 100 de sus leyes fueron de consenso y solo 6,4 por 100 no registraron ni votos en contra ni a favor. Valga reiterar que las 47 iniciativas diseñadas y promovidas por las entidades autonómicas, además de significar 20,6 por 100 del total de leyes orgánicas, han tratado sobre cuestiones referentes al estado de las autonomías. Ello quiere decir que su parcela de poder en el ámbito nacional es restringida a esa temática.

GRÁFICO 9



Las leyes presentadas en el gráfico precedente² no incluyen aquellas en las que coparticipó la oposición mayoritaria (concepto *otros*). En lo referente a las leyes de la oposición, su alto grado de consenso supone un comportamiento lógico en el sentido de que votará a favor de sus proposiciones, las que ha diseñado, más aún si se tiene en cuenta que en las sesiones de Pleno el grupo parlamentario del gobierno ha aceptado muy pocas de sus iniciativas (como autora única solo 2,19 por 100): una de ellas en tiempos de la UCD y las cuatro restantes durante los diversos gobiernos socialistas (II, IV y dos en la V). Por su parte, de las cinco iniciativas diseñadas por las minorías parlamentarias, tres fueron de consenso (III y VI), una de disenso y una de abstención (IV). Finalmente, las proposiciones de ley de los grupos parlamentarios de la mayoría (sea en situación absoluta o minoritaria) fueron cuatro: una

durante la II (disenso), dos en la VI (consenso y disenso) y una en la V (abstención)³. De este modo, se tienen elementos suficientes para aquellas iniciativas cuyos autores fueron el gobierno central y las autonomías, pero no así para los otros sujetos con capacidad de iniciar legislación, las mayorías parlamentarias y las minorías, cuyo número de casos es insuficiente y podría resultar poco representativo para proporcionar explicaciones generales y concluyentes.

La oposición tendrá más incentivos de cooperar y votar favorablemente las iniciativas cuando éstas pertenezcan a las entidades autonómicas, sobre todo si se compara con las diseñadas por el gobierno. Así también, la oposición mayoritaria tendrá más disposición de establecer consensos si las proposiciones de ley provienen de las minorías parlamentarias, en tanto que serán menores sus incentivos cuando se trate de iniciativas impulsadas por los grupos parlamentarios mayoritarios. Esto último vale sobre todo para el vínculo *mayoría-disenso*, si se advierte que para la oposición las proposiciones de las mayorías parlamentarias (incluso si son apoyadas por sus sostenedores) tienden a ser percibidas como las iniciativas del gobierno, el cual compromete a los grupos minoritarios para presionar a la oposición o, mejor aún, garantizar la aprobación de las iniciativas. La distribución del número y modalidad de voto que por legislatura han registrado las leyes de estos cinco principales generadores de iniciativas, se muestran en la tabla 24. A grandes rasgos, se puede comprobar que los proyectos de ley promovidos por los gobiernos de la I Legislatura han generado el mayor nivel de consenso (95,2 por 100), confirmando, de este otro modo, su supremacía consociativa en este tipo de legislación. El gobierno socialista de la III Legislatura fue, en cambio, el que tuvo menos capacidad de reproducir el consenso de la oposición mayoritaria sobre los proyectos que promovió; sus siete iniciativas de un total de 15 supusieron un 46,6 por 100 de consenso. Este porcentaje logró ser remontado en la IV Legislatura (58,3), incluso al grado de resultar mejor que lo obtenido en la V (52,9), aunque en términos relativos más proyectos de ley fueron aprobados durante la legislatura en la que los socialistas gobernaron en minoría. Un punto más que conviene anotar es que el gobierno de Aznar, durante la VII, ha logrado adherir el apoyo de la oposición en más leyes de su autoría, ello si se compara con lo que consiguió durante la VI con gabinete minoritario. La explicación en términos numéricos está no solo en que vio incrementar el número de leyes que obtuvieron la aprobación opositora, sino en el descenso de los índices de aquellas en las que la oposición se abstuvo o votó negativamente. Y este dato confirma la capacidad consociativa que, en la aprobación de leyes orgánicas, ha distinguido a la VII Legislatura al menos hasta junio de 2003. Así pues, si

ordenamos los porcentajes de consenso opositor alcanzados en lo correspondiente a proyectos de ley orgánica por legislatura, queda de la siguiente manera: *I* (95,2 por 100), *VII* (70,83), *VI* (61,90), *IV* (58,3), *V* (52,9), *II* (47,05) y *III* (46,6).

Tabla 24. Autores, número de leyes y modo de aprobación

Iniciativas del Gobierno	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Consenso	20	16	7	7	9	13	17	89
Disenso	1	12	2	5	5	5	6	36
Abstención		6	6		3	3	1	19
TOTAL	21	34	15	12	17	21	24	144
Iniciativas Autonomías	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Consenso	12	1		7	13	11		44
Disenso								
Abstención		3						3
TOTAL	12	4		7	13	11		47
Iniciativas de Minorías	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Consenso			2			1		3
Disenso				1				1
Abstención				1				1
TOTAL			2	2		1		5
Iniciativas de Mayoría	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Consenso						1		1
Disenso		1				1		2
Abstención					1			1
TOTAL		1			1	2		4
Iniciativas Oposición	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Consenso	1	1		1	2			5
Disenso								
Abstención								
TOTAL	1	1		1	2			5

Las legislaturas en las que los gobiernos pudieron aprobar más leyes de modo consensuado fueron aquellas donde el PSOE era oposición, mientras que los resultados más bajos acontecieron cuando Manuel Fraga la lideraba. En promedio, los gobiernos socialistas han logrado que las oposiciones populares (su única oposición) votaran afirmativamente 51,2 por 100 de sus proyectos (cuatro legislaturas, II a V), mientras que el PP como gobierno ha tenido

un éxito de 66,3 por 100 con la oposición socialdemócrata (dos legislaturas). Los gobiernos que han tenido que lidiar con los socialistas como oposición (I, VI y VII, UCD y PP) han visto aprobados sus proyectos de ley orgánica de forma consensuada en un 76 por 100. Desde cualquier punto de vista que se vea, los socialistas españoles se han caracterizado por su capacidad consociativa al aprobar leyes de importancia constitucional. En términos globales, podemos decir que de los 89 proyectos de ley que han tenido el consenso, 50 se aprobaron bajo el liderazgo opositor de los socialistas, y 39 con los populares. En porcentajes, significa que poco más del 56 por 100 de las leyes del gobierno generó el consenso de la oposición de centro izquierda y 44 por 100 de la derecha moderada⁴.

Si decidimos distinguir los niveles de consenso entre las oposiciones de Fraga y Aznar se apreciará un cambio significativo que precisa la revisión de otros datos. Comparando los proyectos de ley orgánica que obtuvieron el consenso de la oposición en cada legislatura con aquellas 89 leyes de consociación (todos los proyectos consensuados), tendríamos que la II y III aportaron 25,84 por ciento, mientras que la IV y V alrededor de 18 por 100. Pero estos resultados evidencian que el nivel de consenso entre Fraga y Aznar no debe medirse en torno a su aportación al total global de los proyectos de consenso (entre 89), sino respecto al total de proyectos por legislatura. Así, mientras la II y III alcanzan en promedio un índice de consenso de *47 por 100* (23 leyes de 49), la IV y V arrojan una media de 55,2 (16 de 29). El primer porcentaje resulta muy semejante al consenso obtenido en todas las leyes orgánicas de consociación, tras verificarse que de las 59 que se aprobaron en la II y III, 28 fueron aprobadas consensualmente (*47,45 por 100*). Esto no hace sino comprobar el peso que los proyectos del gobierno han supuesto para el conjunto de la producción en leyes orgánicas. Sin embargo, en la IV y V legislaturas, 45 de un total de 62 leyes se aprobaron consensuadamente, lo que arrojó una cifra de 72,5 por 100⁵. Existe entonces una diferencia de poco menos de 20 puntos porcentuales (72,5 frente a 55,2) confrontando consenso en proyectos de ley orgánica con consenso en el conjunto de leyes orgánicas, lo que no debe interpretarse como un estilo de oposición que reaccionaba negativamente frente a los proyectos del gobierno, o que fuese menos consociativo que el estilo predecesor. La lectura está en la caída que durante la IV y V legislaturas sufrieron las leyes orgánicas provenientes del gobierno, pasando de 83 por 100 en la II y III, a 50 y 44,73 por 100 en las de Aznar como líder opositor. De las 24 leyes orgánicas que se produjeron en la IV, 12 fueron del gobierno central, siete de las entidades autonómicas, dos de las minorías parlamentarias (CiU e IU), dos del Congreso y una de la oposición. De las 38 que se aprobaron durante la V, 17 fueron

proyectos de ley orgánica, 13 de las entidades autonómicas, tres del Congreso, dos del Senado y una del grupo parlamentario del gobierno en coautoría con uno de los minoritarios. Esto es acorde con el descenso de leyes originadas en el Ejecutivo que algunos autores detectaron para el caso de la IV Legislatura (Capo *et al.*, 1990; Maurer, 2000, 2003); aunque debe decirse que tal disminución fue mayor en leyes orgánicas respecto al conjunto de la producción legislativa. En suma, la oposición mayoritaria bajo el liderazgo de Aznar fue más consociativa que la de Fraga, tanto en lo referente a los proyectos de ley como en el conjunto de las orgánicas (con proyectos y proposiciones). Esto se viene a sumar al hecho, ya analizado, de que la abstención en estas leyes disminuyó igualmente con el PP frente a lo que reflejaron AP y coaliciones.

Por lo que toca a los temas, de los 89 proyectos elaborados por los distintos gobiernos de la democracia y que obtuvieron el consenso de la oposición mayoritaria, destaca que un 29,2 por 100 (26 leyes) correspondieron a *instituciones*, 25,8 por 100 (23) a *territoriales* (entre los que se deben incluir las 12 leyes sobre la UE y asuntos del exterior), 21,3 por 100 (19 leyes) a *asuntos jurídicos*, 14,6 por 100 (13 leyes) a *derechos fundamentales*, y 9 por 100 (8 leyes) a *partidos y régimen electoral*. Desagregando las 12 leyes extraterritoriales, tenemos que éstas han contribuido con 13,4 por 100 a los proyectos de ley que han sumado el consenso de la oposición, mientras que los autonómicos-territoriales de origen gubernamental 12,35 por 100. Ambos se ubicarían entre asuntos jurídicos y derechos fundamentales. Los proyectos de ley sobre integración territorial tendrían entonces que ser divididos en *extraterritoriales* (exteriores y UE), que alcanzaron un 100 por 100 de consenso (12 leyes), e *intraterritoriales* o de vertebración territorial, cuyas 11 de 15 de leyes representaron un 73,3 por 100 de consenso con la oposición. Separando este tema, es altamente probable que, comparado con el total de leyes de consociación por materia, en las otras cuatro asignaturas (derechos, instituciones, partidos y asuntos jurídicos) resulte significativa la cantidad de leyes promovidas por el gobierno que obtuvieron el consenso de la oposición, situación que se explicaría en la medida que el gobierno posee el predominio en la producción legislativa.⁶

Abordemos ahora la relación proyectos de ley orgánica con temas de consenso por legislatura, a lo cual nos abocaremos solo a cuatro materias y excluirémos del análisis las leyes de *integración territorial*, aquellas en cuyo diseño el gobierno se distinguió por intervenir poco. En total, 66 son los proyectos de ley orgánica aprobados con el consenso de la oposición. Visto por temas se han producido 26 leyes de *instituciones*, 19 de *jurídicos*, 13

sobre *derechos* y 8 de *partidos y régimen electoral* (tabla 25). En lo relativo al consenso en proyectos de ley orgánica, los porcentajes más altos fueron aportados por *instituciones* al registrar un consenso de 66,6 por 100 (26 de 39), *partidos*, con un porcentaje idéntico (8 de 12), *jurídicos*, con 55,8 por 100 (19 de 34) y, confirmando su baja consociación, *derechos fundamentales*, proyectos de ley orgánica que en un 40, 6 por 100 fueron aprobados con la aceptación de los opositores (13 de 32).

Tabla 25. Consenso en proyectos de ley orgánica por tema y legislatura

TEMA	I	II	III	IV	V	VI	VII	TOTAL
Consenso	7	7	2	3	0	3	4	26
Total	7	11	3	4	2	6	6	39
Porcentaje Instituciones	100,0	63,6	66,6	75,0	0,0	50,0	66,6	66,6
Consenso	1	1	1	0	2	2	1	8
Total	1	2	2	1	3	2	1	12
Porcentaje Partidos	100,0	50,0	50,0	0,0	66,6	100,0	100,0	66,6
Consenso	4	2	3	2	1	3	4	19
Total	4	9	7	2	3	5	4	34
Porcentaje Jurídicos	100,0	22,2	42,8	100,0	33,3	60,0	100,0	55,8
Consenso	5	5	-	0	1	1	1	13
Total	6	10	-	3	4	3	6	32
Porcentaje Derechos	83,3	50	-	0,0	25,0	33,3	16,6	40,6

Salvo la I y V Legislaturas, las leyes elaboradas y presentadas por el gobierno en materia de *instituciones* registraron un comportamiento similar de cooperación opositora. Esta conducta se notó sobre todo durante los gabinetes de mayoría absoluta donde la oposición, si bien no apoyó todos los proyectos de ley orgánica, decidió cooperar en la mayor parte de ellos. Durante los gobiernos minoritarios el tema de *instituciones* tiende a reflejar comportamientos excepcionales, tal es el caso de la I con un 100 por 100 de consenso y la V con nula consociación. La VI marca el punto intermedio. Para el caso de la V y VI legislaturas, todo parece indicar que a pesar de que en los gabinetes minoritarios se incrementan los incentivos para que la oposición coopere, la perspectiva de los gobiernos para organizar la administración y los cuerpos del Estado no es compartida del todo por sus contrincantes

políticos, al tiempo que el gobierno, por tratarse de un tema que le afecta operativa, antes que ideológicamente, decide hacer frente a la oposición mayoritaria, impulsando iniciativas no obstante su condición numérica y aun cuando sepa que le estará negado de antemano el respaldo del principal partido de la oposición. Pero el análisis es más revelador si se informa que esos cinco proyectos de ley orgánica que no fueron aprobados por consenso durante la V y VI legislaturas, se refieren, cuatro de ellos, a un tema tradicional de conflicto, el sistema de administración de Justicia (tres modificaciones a la del Poder Judicial y una a la del Tribunal de Jurado), mientras que el otro correspondió a una nueva modificación de la ley orgánica del Tribunal Constitucional, a la que el Grupo Socialista presentó una enmienda de totalidad y votó por consiguiente contra el proyecto del gobierno Aznar.

Los proyectos de ley orgánica sobre *partidos y régimen electoral* marcan distinciones sustanciales entre el comportamiento de las oposiciones socialista y popular. Todas las leyes correspondientes a esta asignatura tanto de los gobiernos de la UCD como del PP recibieron el respaldo de los socialistas españoles en las Cortes Generales. La oposición popular, en cambio, así la de AP como del PP, mostró una conducta consociativa a medias, aunque en la IV Legislatura el proyecto de ley sobre este tema, o incluso mejor, la única ley orgánica en materia de partidos y elecciones no tuvo la aprobación del grupo comandado por Aznar (una ley destinada a regular la publicidad electoral en medios radiofónicos municipales). Cabe informar que en la V Legislatura las dos leyes sobre modificación del régimen electoral fueron aprobadas por consenso entre el gobierno y la oposición, mientras que la única de disenso estaba relacionada con una regulación similar a la que provocó el desacuerdo opositor en la IV: ahora fue por desacuerdos en la publicidad electoral en televisiones locales. Por lo que se refiere a los *asuntos jurídicos*, hay que recordar que los gobiernos han producido 34 de las 49 leyes referentes a esta asignatura, casi un 70 por 100. Así también, que es éste el tema más proclive a la abstención de los opositores. De hecho, de esas 34 leyes de origen gubernamental, observamos que 19 fueron aprobadas por consenso, mientras que cuatro se hicieron por disenso y 11 con la abstención de la oposición política. Los comportamientos de la oposición respecto a su modalidad de voto en este tema son muy volátiles. No se puede decir que los gobiernos minoritarios promuevan la alta cooperación parlamentaria en esta temática, si se examina que la VI rompe esta tendencia consociativa (si bien la IV se destaca por aprobar consensuadamente todos los proyectos del gobierno, aprobar por consenso una proposición introducida por la Comisión Constitucional del Congreso, y disentir en una ley de origen no gubernamental –una modificación a la de Enjuiciamiento Criminal propuesta por

los catalanes). La VI provoca que no se permita hacer generalizaciones en torno a que bajo formación minoritaria se apoyen mayoritariamente los proyectos de ley orgánica (no obstante que la V logra apenas consensuar 60 por 100 de las iniciativas del gobierno en este tema). Más que un voto negativo, los socialistas decidieron abstenerse en dos modificaciones al Código Penal en materia de abuso sexual y responsabilidad delictiva de los menores (la única de disenso, como ya se ha informado, fue la de la supresión de penas o multas por incumplimiento del Servicio Militar, proposición de los grupos popular, catalán y canario –la mayoría sostenedora de la VI). Con todo, lo único distintivo es que la oposición popular carga con la baja conducta consociativa al no votar mayoritariamente de modo favorable los proyectos del gobierno en materia jurídica tanto en la II, III y V legislaturas.

Por último, y con excepción de la I Legislatura, se comprueba cómo ninguna otra sobrepasa un nivel de 50 por 100 de consenso en proyectos de ley orgánica relativo al campo de las libertades públicas y los derechos fundamentales. Resulta ilustrativo centrar el análisis en los proyectos de ley porque el gobierno diseñó 32 de las 37 leyes orgánicas sobre esta asignatura, al tiempo que comprendiendo y explicando lo acontecido en las iniciativas del gobierno, se comprende y explica también lo que en general ocurrió en este campo legislativo. Hemos dicho que la I Legislatura generó cierta distorsión en el consenso parlamentario por una serie de factores que confluieron: el gobierno minoritario, la fragmentación y desconcentración del grupo gobernante, la debilidad institucional de la democracia y la amenaza de regresión autoritaria. Esto se comprueba con el hecho de que ninguna otra legislatura, después de la consolidación democrática, ha manifestado un comportamiento consociativo de semejantes características. Excluyendo este periodo, el promedio de consenso en las otras cinco legislaturas se establecería en 25 por 100 (y no 40,6 como se señala en la tabla 25). La oposición popular bajo la dirigencia de Aznar registró el más bajo porcentaje de relación cooperativa en proyectos de ley orgánica sobre los derechos fundamentales. No aprueba ninguno de los proyectos y ninguna de las iniciativas sobre este tema. Es seguida por la VII, de oposición socialista, donde acontece algo similar. De las siete leyes relacionadas con esta temática, seis eran proyectos y solo una, la restante, una proposición de los grupos parlamentarios Popular y Socialista en el Congreso de los Diputados (una ley de combate al terrorismo, *Garantía de la democracia en ayuntamientos y seguridad de los concejales*) que, lógicamente, resultaría aprobada por consenso entre ambos actores (la relación autores-terrorismo se superpuso a la de derechos fundamentales-gabinete mayoritario). La V y VI legislaturas expresaron también resultados muy bajos. Esto confirma que los gobiernos, sea en

situación minoritaria o de mayoría absoluta, promueven esta clase de legislación pese a la certeza de que con este tema la oposición tendrá altos incentivos para disentir. Una vez realizada la revisión sobre el impacto de los proyectos de ley orgánica en los temas, lo que interesa conocer es la probabilidad de consenso dependiendo de los autores de las iniciativas. Como se dijo en líneas precedentes, se tienen elementos para correlacionar el comportamiento de la oposición cuando los autores se refieren al gobierno y las entidades autonómicas, pero no cuando implica a la mayoría, las minorías parlamentarias y otros autores. Los residuos corregidos de la tabla de contingencia 4 evidencian la correlación existente entre los *autores* gobierno y autonomías con la modalidad de aprobación, pero no se refleja cuando los promotores de las iniciativas son las minorías parlamentarias, las mayorías, otros autores o la propia oposición. Salvo los que corresponden a gobiernos y autonomías, los residuos corregidos de los demás casos se sitúan entre 0 y 2 puntos, lo que comprueba la falta de relación entre estas variables⁷. De hecho, tampoco existe un fuerte vínculo probabilístico entre los autores *gobierno* y *autonomía* con la modalidad *abstención*, si bien para el primero el voto abstinerse representó un 13,2 por 100 de las ocasiones, y para el segundo 6,4 por 100. Con todo, el dato más importante no es el del porcentaje de consenso que las iniciativas del gobierno aportaron al total de las leyes orgánicas de consenso, si se entiende que al concentrar buena parte de la producción legislativa su contribución es preponderante. Lo realmente significativo es que mientras las leyes del gobierno recibieron un apoyo afirmativo de la oposición cercano al 62 por 100, las de las autonomías giraron en torno al 94 por ciento. Es altamente probable que en las próximas legislaturas las propuestas legislativas de las entidades autonómicas reciban el apoyo de la oposición mayoritaria, sobre todo cuando a aquéllas se les permite legislar sobre el proceso de vertebración territorial del país (constituyéndose en un coto legislativo) y se les limita en las otras cuatro asignaturas.

Antes de detectar los desajustes de probabilidad en los resultados de algunas leyes orgánicas, se examina el rol de la oposición durante las primeras legislaturas tras la consolidación de la democracia. Se aportan argumentos en torno a la *desfragmentación* prevaleciente al interior del Grupo Popular; los aspectos que dificultaron su articulación como alternativa a los socialistas (pese a contar con diversos documentos programáticos), así como las condiciones que limitaban sus incentivos para la cooperación. Asimismo, se analiza la labor de la oposición con base en diversas encuestas de opinión pública, valoraciones que fueron orientadas a los casos concretos de AP/PP y PSOE. Finalmente, se reflexiona en lo referente a otras estrategias empleadas por las oposiciones fuera de los parlamentos pero

dentro de la estructura constitucional: es ésta la reubicación de los conflictos políticos dentro de las instituciones judiciales. El apartado concluye con la enumeración de los contraincentivos para la cooperación parlamentaria de la oposición en la II y III legislaturas.

¹ Se ha hablado ya en torno a la influencia parlamentaria de las iniciativas no gubernamentales. Esta influencia envuelve a los grupos parlamentarios mayoritarios incluso en situación minoritaria de escaños. Presupone la capacidad de los legisladores de incidir en la agenda del parlamento y la producción de leyes. Una forma de medir esta influencia en leyes orgánicas proviene de comparar la cantidad de aquellas iniciativas cuya autoría correspondió al gobierno central. La influencia por legislatura se muestra en la tabla siguiente:

Legislatura/ leyes orgánicas	I	II	III	IV	V	VI	VII
Gobierno	21	34	15	12	17	21	24
No gobierno	17	7	3	12	21	19	5
Total	38	41	18	24	38	40	29
Porcentaje no gobierno	44,7	17,07	16,6	50	55,26	47,5	17,24
Porcentaje gobierno	55,3	82,93	83,4	50	44,74	52,5	82,76

² Se muestran los porcentajes obtenidos por el conjunto de iniciativas promovidas por autor. Entre paréntesis se incorporan las leyes para el caso de la oposición, las mayorías y las minorías parlamentarias. Se excluyen *Otros*.

Iniciativa/modalidad	Consenso	Disenso	Abstención
Gobierno	61,8	25,0	12,92
Autonomías	93,6	0	6,4
Oposición	100 (5)	0	0
Mayoría	25,0 (1)	50,0 (2)	25,0 (1)
Minorías	60,0 (3)	20,0 (1)	20,0 (1)

³ Recuérdese que dentro de la *mayoría* incluimos no solo al grupo parlamentario mayoritario, sino las minorías que apoyaron en la votación de investidura. Cabe decir que esta ley en la que se abstuvo la oposición, correspondió a la 8/1995, por la que se modificó la Ley Orgánica del Tribunal de Jurado, en cuyo diseño participaron los Socialistas, CiU e Izquierda Unida de Cataluña (Iniciativa Per Cataluña). Si bien IU no era parte de la mayoría, se decidió incorporarla aquí en la medida que se pretenden separar las leyes en las que la oposición mayoritaria no participó.

⁴ Estos porcentajes son muy similares a los de consenso en todas las leyes orgánicas, independientemente de los autores de las iniciativas. De las 163 leyes de consenso, 55,21 por 100 (90 leyes) tuvieron lugar durante las legislaturas I, VI y VII (con los socialistas), y 44,78 por 100 entre la II y la V Legislatura (73 leyes).

⁵ La tabla muestra los proyectos de ley que obtuvieron el consenso de la oposición, el total de proyectos de ley orgánica por legislatura, y el total de leyes orgánicas de consenso también por periodo legislativo:

Legislatura	II	III	IV	V
Consenso en proyectos de ley	16	7	7	9
Total de proyectos (Consenso y no)	34	15	12	17
Total leyes de consenso	18	10	16	29
Total leyes orgánicas	41	18	24	38

⁶ Estos porcentajes se muestran en la tabla que a continuación se expone. Los gobiernos han aportado más de 70 por 100 de las leyes correspondientes a estas cuatro asignaturas. Tanto en los *asuntos jurídicos* como en los *derechos fundamentales* media una diferencia inferior a 10 puntos porcentuales si se compulsa lo que el gobierno produce con lo que logra consensuar con la oposición. El índice que mejor sale parado es el de *régimen electoral*.

Materia	Leyes del gobierno respecto al total de aprobadas (consenso o sin él)	Proyectos de ley de consenso respecto al total de aprobadas por asignatura	Aportación al total de las de consenso por asignatura
Derechos fundamentales	86,0	35,1	76,5

Instituciones	83,0	55,3	81,2
Partidos y régimen electoral	70,5	47,0	72,7
Jurídicos	69,3	38,0	59,4
PROMEDIO	77,2	43,8	72,4

⁷ Excepto también el disenso opositor en lo relativo a las iniciativas provenientes de la mayoría parlamentaria. Como se señaló, la mayoría parlamentaria o sostenedora constituye un sinónimo de gobierno ante el cual la oposición reacciona.

3.3. El caso de la oposición mayoritaria durante el periodo 1982-1989

Quienes sostienen que la convergencia entre gobierno y oposición tendrá mayores probabilidades de realizarse si ambos actúan de forma cohesionada, coinciden también en señalar que las posibilidades de éxito de la oposición se incrementan a partir de que deba negociar con gobiernos minoritarios o de «mayoría fabricada» (Hagan, 1993: 83; Maurer, 1995:10; Altman y Pérez-Liñán, 1999: 102; Casillas, 2001: 97). De hecho, la viabilidad de esta concurrencia se fortalece en la medida que una oposición, disciplinada y sin divisiones, logre articularse a través de un solo partido, de un solo grupo en el parlamento que facilite al gobierno introducir los acercamientos, administrar los desacuerdos y acreditar una voluntad de cooperación legislativa: de ahí la opinión que «un gobierno representativo y genuinamente democrático requiera de una oposición para funcionar». Su efecto es tal, que una oposición conformada por un reducido número de partidos, sin presencia significativa de oposiciones antisistema, tenderá a afectar de forma positiva la estabilidad del sistema de partidos (Ramírez, 1991: 102). Del mismo modo, y como ya se tuvo oportunidad de señalar, la cohesión y concentración de la oposición parlamentaria fortalece su efectividad y su carácter competitivo (Dahl, 1966; Nachmias, 1976), hecho que debilita la posición y los recursos del gobierno y provoca paradójicamente un poderoso incentivo para la acción cooperativa.

Al menos para el caso de España, los mayores niveles de consenso parlamentario han solido registrarse durante las legislaturas con gabinetes minoritarios, si bien dicho nivel de cooperación puede alcanzarse en gobiernos con mayoría de escaños. Virtualmente, el consenso tendrá más perspectivas de realizarse entre una oposición unida y un gobierno mayoritario, que entre una oposición fragmentada o disruptiva bajo gobiernos subdimensionados. Desde el punto de vista de la relación consenso parlamentario-oposición política, los extremos estarán representados por un gobierno de mayoría absoluta con oposición fragmentada (dificultades para el consenso), y un gobierno en minoría con una oposición cohesionada (factibilidad para la cooperación). En medio se situarían múltiples combinaciones, donde entraría en juego la condición organizativa de los gobiernos, que pueden ser minoritarios y fragmentados, minoritarios y cohesionados, mayoritarios y unidos o mayoritarios y fragmentados. De este modo, un gobierno minoritario carente de cohesión entre sus legisladores, que deba interactuar con una amplia gama de grupos que den forma a una oposición dividida, obstruirá la materialización de acuerdos en el parlamento, incluso al punto de entorpecer la aprobación de proposiciones y proyectos de ley. En contraposición, un gobierno en minoría orgánicamente fusionado negociando con una oposición fuerte,

cohesionada y concentrada (Dahl, 1966: 332 ss.) será terreno propicio para que los consensos sean concretados (si se entiende que ambos tendrán incentivos para cooperar).

Cosa muy distinta se presenta en lo referente a los pactos de legislatura o las posibilidades de negociación para los gobiernos en minoría (mayorías minoritarias). Un partido triunfador en las elecciones cuyo porcentaje de votos no sea suficiente para la obtención de una mayoría de los escaños, maximizará su «capacidad de regateo» si la oposición está diseminada en diversos partidos. El poder de negociación del gobierno se incrementa a medida que sus demandas legislativas pueden ser resueltas con múltiples coaliciones, si los miembros de esas coaliciones están dispersos a través de un amplio número de partidos de oposición y si el espacio ideológico entre ellos es aproximado (Strom, 1990: 109-10). Una oposición mayoritaria, concentrada y cohesionada supone un alto precio para un partido ganador que precisa de escaños para formar gobierno. Dicho coste se sobrevalúa en la medida que la separación ideológica entre el triunfador y el segundo partido más votado tiende ampliarse, o sea, si sus enfoques programáticos conducen a la polarización. En términos de rentabilidad política, el partido ganador invertirá menos en conseguir los escaños que necesita si debe pactar con oposiciones minoritarias, cuyo coste no implique proporcionar a esas minorías un número superior de ministerios y comisiones legislativas o desviarse sustantivamente de su posición ideológica-electoral (Capo, 2000)¹. Visto así, resulta lógico comprender que bajo gabinetes minoritarios la política legislativa pueda tener garantías de resultar aprobada (entre el gobierno y las minorías que le dieron su apoyo), pero no implica la concurrencia del conjunto de la oposición política, cuya fragmentación o dispersión complicará al gobierno la negociación con cada grupo parlamentario.

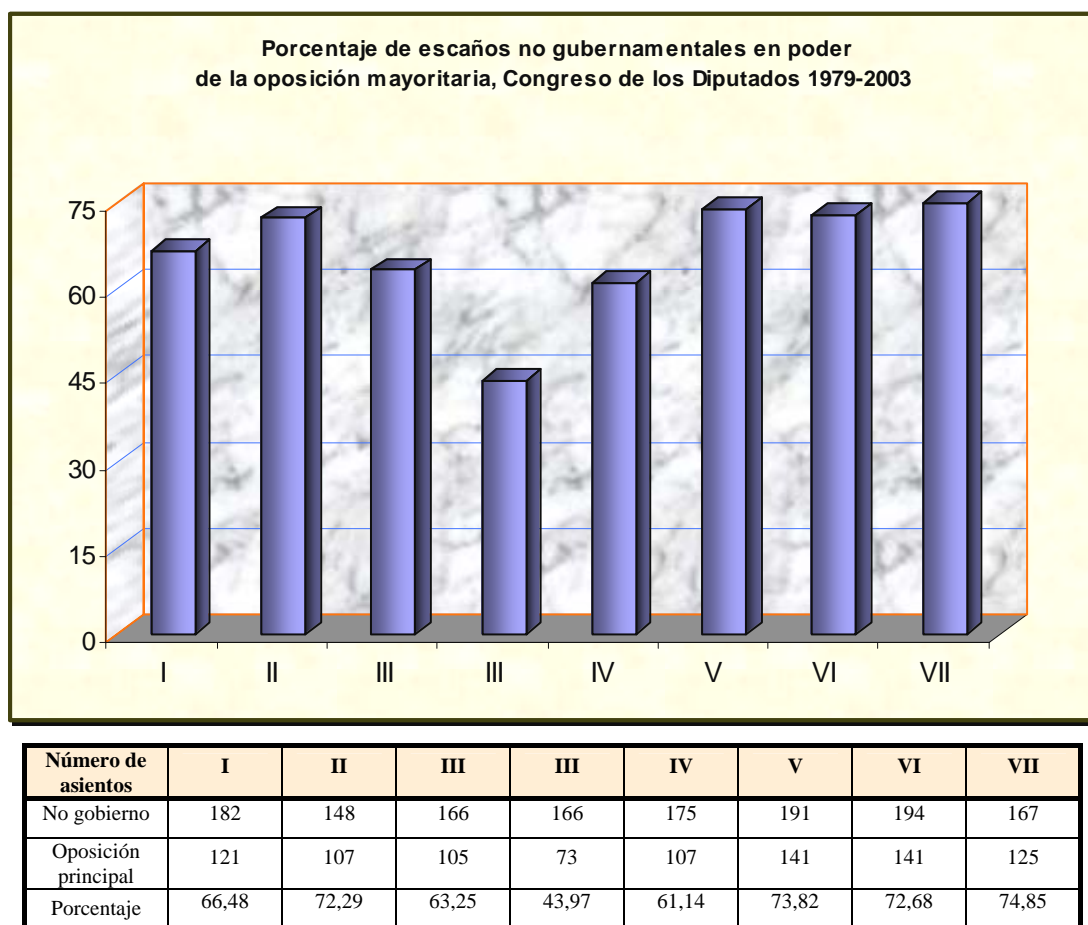
Tras la redemocratización del régimen, el gobierno de la UCD logró impulsar más de 90 por 100 de las leyes orgánicas de la I Legislatura con el apoyo de una oposición mayoritaria a la vez fuerte y disciplinada. Su condición minoritaria y fragmentada hizo al gobierno depender de la oposición en asuntos de política legislativa. Sin embargo, no tiene que entenderse que el consenso hubiese sido menor bajo el supuesto de que Adolfo Suárez ejerciera un liderazgo sólido y vertical dentro de la UCD (cfr. Sartori, 1999a: 207 ss)². Lo único que puede ser cierto es que el gobierno se hubiera deteriorado menos en su estrategia de negociación porque se habría esforzado solo en obtener el apoyo de la oposición y las minorías parlamentarias, y no también el de sus partidarios. Desde este enfoque, el incentivo del gobierno por consensuar las iniciativas o los proyectos de ley con la oposición no

constituiría la pauta dominante, la condición esencial para la construcción del consenso, sino la capacidad cohesiva de los opositores. Para nuestro caso, si el gobierno cuenta con cierta unidad entre sus legisladores, incluso limitada, pero existe una oposición fuerte, relativamente responsable, mayoritaria y concentrada, se sentarán las bases para la consociación legislativa. Eso fue justo lo que aconteció en el periodo 1979-1982. En la V y VI legislaturas las características de gobierno y oposición fueron similares. Además de operar bajo una democracia consolidada en la que desaparecen ya las distorsiones a la cooperación, ambos, gobierno y oposición, se distinguen por su disciplina tanto a nivel de organización partidista como en el parlamento. Entre 1993 y 1996, Aznar tiene, en su calidad de líder de la oposición, el control absoluto del partido y la adherencia de lealtades de su grupo parlamentario (disciplina «obligatoria y por «cohesión» en los términos de Sartori, 1999a). La situación minoritaria del gobierno socialista, que mostraba ciertos signos si bien no graves de fragmentación, terminaba por favorecer el consenso entre las formaciones políticas. En el periodo 1996-2000 el grupo parlamentario Popular era cohesivo y subordinado al Ejecutivo, mientras que los opositores socialistas, aun cuando debían adaptarse a su nueva circunstancia al margen del gobierno y definir un liderazgo que sustituyera al de González, actuaban parlamentariamente con dificultades pero no al grado de la disrupción³. Gobierno minoritario y oposición cohesionada y concentrada marcaban el entorno favorable para el montaje de los acuerdos. La VII legislatura se ha caracterizado por un gobierno fuerte y una oposición mayoritaria unida y con posibilidades de alternativa⁴. Por tanto, los casos contrastantes y motivo de un análisis más profundo serían entonces los del gobierno y la oposición en la II y III, aunque también, en mucha menor medida, la de la IV (la primera de Aznar como líder opositor). Durante esta etapa, los gabinetes y sus mayorías hicieron gala de una relación armónica, sustentada en la fidelidad al presidente y el vicepresidente del Gobierno, gravitando sobre un núcleo establecido de líderes (Morán, 1996: 17)⁵, y cuyo predominio en el parlamento mitigaba los incentivos por obtener el apoyo de la oposición mayoritaria. Dicha oposición se distinguió por su fragmentación e incluso su distancia numérica respecto del gobierno. Gobierno fuerte y oposición débil, representaban pues un *contraincentivo* para la cooperación en el parlamento.

En opinión de algunos observadores de la escena política española, la oposición que AP desarrolló de 1982 a finales de la década fue «catastrofista y escasamente constructiva», incompetente para articular un ejercicio de crítica (más bien cercano a la radicalidad), ineficaz para controlar la actividad del gobierno y poco imaginativa para construir un liderazgo o

alternativa a la moderación de los socialistas (Caciagli, 1984: 96; Montero, 1987: 20 ss.; Ramírez, 1991: 126; De Esteban, 1992: 71-4⁶; Alda y López Nieto, 1993: 253, 254n; Powell, 2001: 413⁷ y 422). Pero también hay quienes han valorado que la mayoría parlamentaria absoluta, «guardia pretoriana» del gobierno, impedía e imposibilitaba la acción de control de los opositores políticos y el ejercicio de representación de las minorías parlamentarias (Sinova y Tusell, 1990: 85-6; Herrero de Minón, 1992: 257-9⁸; Castellano, 1992: 146-50⁹; Alda y López Nieto, 1994: 183¹⁰). Quienes responsabilizaron a la oposición política de esta situación, han señalado que las causas se encontraban en la división prevaleciente al interior de los grupos excluidos de la mayoría –incapaces o desinteresados en establecer un frente común con los populares¹¹, a quienes consideraban herederos directos del «franquismo-falangismo» (cfr. Morán, 1996: 8¹²)–, así como en el seno de la oposición mayoritaria, AP (Pollack y Grujel, 1987:254).

GRÁFICO 10



La III legislatura (cfr. Capo, 1994: 101)¹³ ha supuesto el periodo más crítico de la oposición parlamentaria española tanto de la década de los ochenta como del último cuarto de

**TABLA 26. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
NÚMERO Y PORCENTAJE DE ESCAÑOS NO GUBERNAMENTALES
LEGISLATURAS I a VII
(1979-2003)**

PARTIDO/NÚMERO DE ESCAÑOS	I 1979	II 1982	III 1986	IV 1989	V 1993	VI 1996	VII 2000
Unión de Centro Democrático	168	11	-	-	-	-	-
Alianza Popular/Partido Popular	9	107	105	107	141	156	183
Partido Socialista Obrero Español	121	202	184	175	159	141	125
Minorías parlamentarias	52	30	61	68	50	53	42
Diferencia escaños gobierno-oposición mayoritaria	47	95	79	68	18	15	58
Porcentaje de escaños no gubernamentales en poder de la oposición mayoritaria	66,48	72,29	63,25	61,14	73,82	72,68	74,85

**TABLA 27. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
PORCENTAJE DE ESCAÑOS GOBIERNO, OPOSICIÓN Y
MINORÍAS PARLAMENTARIAS
(1979-2003)**

LEGISLATURA	I	II	III	IV	V	VI	VII
Gobierno	48	57,7	52,57	50	45,4	44,6	52,3
Oposición	34,57	30,6	30* 21,1	30,6	40,3	40,3	35,7
Minorías parlamentarias	17,43	11,7	17,43 26,33	19,4	14,3	15,1	12
Porcentaje de escaños no gobierno en poder oposición mayoritaria	66,48	72,29	63,25 43,97	61,14	73,82	72,68	74,85

* Como se ha dicho, la mayor parte de la III Legislatura AP operó con 73 legisladores, es decir, 21,1 por 100 de los escaños en el Congreso de los Diputados, por lo que en la práctica las minorías parlamentarias ocuparon 26,33 por 100 de los asientos, el porcentaje más alto hasta ahora conseguido por los grupos parlamentarios del gobierno y de la oposición mayoritaria (Cfr. Alda y López Nieto, 1993: 250).

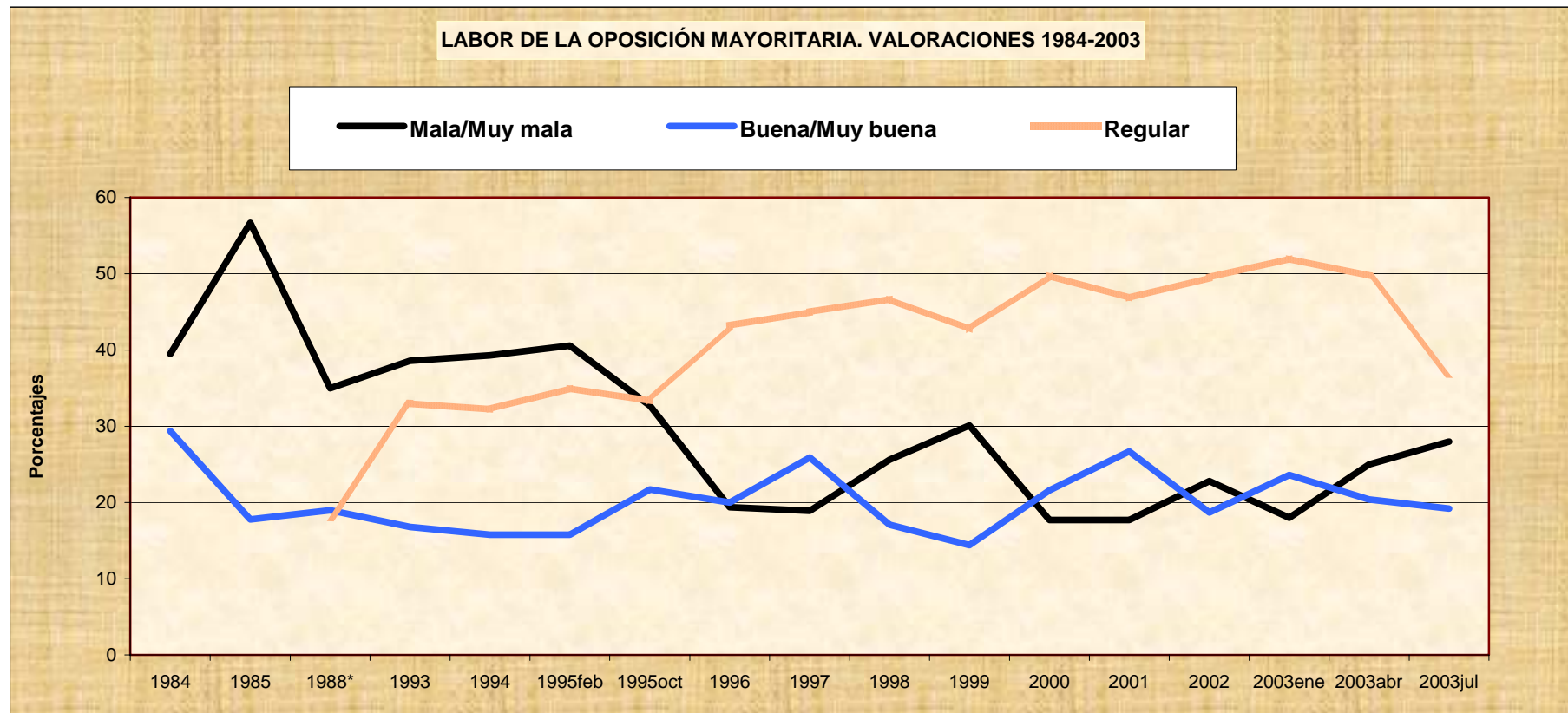
siglo, –«la oposición más absoluta» recalcaría Burns (1997: 338). De ahí el interés por profundizar en esta fase crítica de la oposición. El rompimiento al interior de Coalición Popular provocó que el periodo 1986-1989 en el Congreso de los Diputados constituyera el de más bajo porcentaje de todos los escaños para la oposición mayoritaria en el periodo democrático (21,1 por 100), de asientos no gubernamentales en poder de esa misma oposición (43,97) y de mayor fragmentación partidista en el bloque desplazado de la mayoría. Como era natural, suscitó que los grupos minoritarios en el parlamento obtuviesen el más alto porcentaje de escaños en toda esa cámara (26,33), seguida por la IV (19,4) y finalmente la II (11,7), que fue la de menor índice de representación de todas las legislaturas. Que en la práctica el principal grupo de la oposición se quedara con el porcentaje más bajo de asientos o de diputados, resulta más cuestionable por el error estratégico (o lo que se llamó «la innecesaria generosidad») de Manuel Fraga de aceptar presentarse en coalición con ambas formaciones. De no haber sucedido, le hubiese supuesto a AP por sí sola una delegación parlamentaria de más de 100 diputados (Gunther, 1989: 100, 103; Baón, 2001: 655)¹⁴.

Importa resaltar el comentario que Alianza Popular fue vista, al menos durante las dos primeras legislaturas de predominio socialista, como una fuerza política de acusada tendencia de derechas, comprometida con la Constitución (incluso posponiendo su demanda de reforma constitucional), pero sin despojarse de su presunta naturaleza *neoautoritaria*; un exponente del viejo *status quo* y de las nostálgicas voces del pasado franquista (Gunther, 1986: 63; Pollack y Crujel 1987: 251-252; Spreafico, 1991: 327¹⁵; Linz y Montero, 1999: 4 ss.; López Nieto, 1999: 235n, 239; Powell, 2001: 422)¹⁶. Tal percepción permite desprender por qué AP-CP, a pesar de las muestras de su lealtad opositora (cfr. Ramírez, 1991: 95, 103 ss.)¹⁷, o de dirigir su confrontación con el gobierno a través de canales democráticos, no pudo aglutinar para sí o en un bloque compacto a la oposición anti-socialista y de la derecha moderada¹⁸. Previamente a las elecciones generales de 1986, el politólogo norteamericano Richard Gunther (1986: 53) suscribió que la razón más importante por la cual el PSOE habría de retener la mayoría absoluta era porque a pesar de la impopularidad de sus políticas y un rendimiento desaprobado por cerca de la mitad de los encuestados¹⁹, se desenvolvía en un entorno competitivo débil, en referencia clara a AP, el partido rival y desafiante que para muchos votantes permanecía como *alternativa inaceptable* pese a sus esfuerzos por fraguar una amplia coalición de centro derecha. Esta impresión fue apoyada por un ex ministro socialista, al considerar que el PSOE se había beneficiado de la fragmentación conservadora y de su poco inspirado liderazgo (Maravall, 1994: 24). Justo es aducir que este entorno de baja

competitividad no era del todo atribuible a la oposición conservadora, si se sabe también que los otros partidos del espectro estaban fragmentados y pobremente organizados, al tiempo que la hostilidad y suspicacia que los líderes comunistas provocaba entre los votantes, disminuía el riesgo de que los electores de izquierda descontentos con los socialistas provocaran que estos últimos abandonaran el poder.

Uno de los observadores más críticos de la derecha española durante los años ochenta afirmó que AP-CP había desaprovechado la oportunidad que le brindaba su permanencia en la oposición para efectuar la imprescindible tarea de su relanzamiento intelectual y de modificación ideológica, a semejanza de lo hecho por otros partidos conservadores europeos en situaciones similares (Montero, 1987: 20). Sostuvo que como oposición institucional AP-CP se había caracterizado por su apatía y considerable absentismo, así como por su desempeño político a «remolque del gobierno»²⁰. A su parecer, esta situación habría de incidir en la opinión pública respecto a que AP-CP colaboraba poco o nada en la solución de los problemas, o que era una coalición demasiado extremista y «poco preparada para gobernar»²¹. Adicionalmente, es posible encontrar otras explicaciones del bajo desempeño parlamentario de AP en el elevado porcentaje de escaños que le distanciaron de los diputados del gobierno²², en su modelo de «partido abierto a coaliciones inestables» (López Nieto, 1999: 237 ss.)²³, en hacer de su labor de crítica una denuncia política de permanente inconstitucionalidad (*judicialization of politics*). A ello se suman los altos niveles de rechazo y hostilidad que entre el electorado español generaba la figura y el liderazgo de Fraga Iribarne (Gunther, 1986: 56-60; Montero, 1987: 19, 23, 30 y 36; Pollack y Grujel, 1987: 252 ss; Herrero de Miñón, 1992: 265 ss; Maravall, 2001: 25 ss; Powell, 2001: 407 ss.). Ciertamente, este último aspecto habría de ser casi tan decisivo en las dificultades de la oposición para convertirse en opción real y sustitutiva, como su condición de estructura fragmentada y cuyos fenómenos acompañarían a Fraga durante todo su periodo al frente de AP. Sirva de ejemplo que hacia marzo de 1986 las encuestas relevaban que la figura de Fraga no sólo no había mejorado, sino que un abrupto declive de popularidad se observó después del referéndum sobre el ingreso en la OTAN, provocando que de 16 a 18 por 100 de los encuestados que entre diciembre de 1984 a octubre de 1985 afirmaban que votarían por Fraga para presidente del Gobierno, se pasara a 9 por 100 tan sólo tres meses después (Gunther, 1986: 63)²⁴. Quien fuera portavoz parlamentario del ala conservadora, y de la UCD (Herrero de Miñón, 1992: 252), afirmó que la personalidad de Manuel Fraga había impedido la consolidación de Coalición Popular al imprimirle un carácter carismático que hacía depender al partido de la

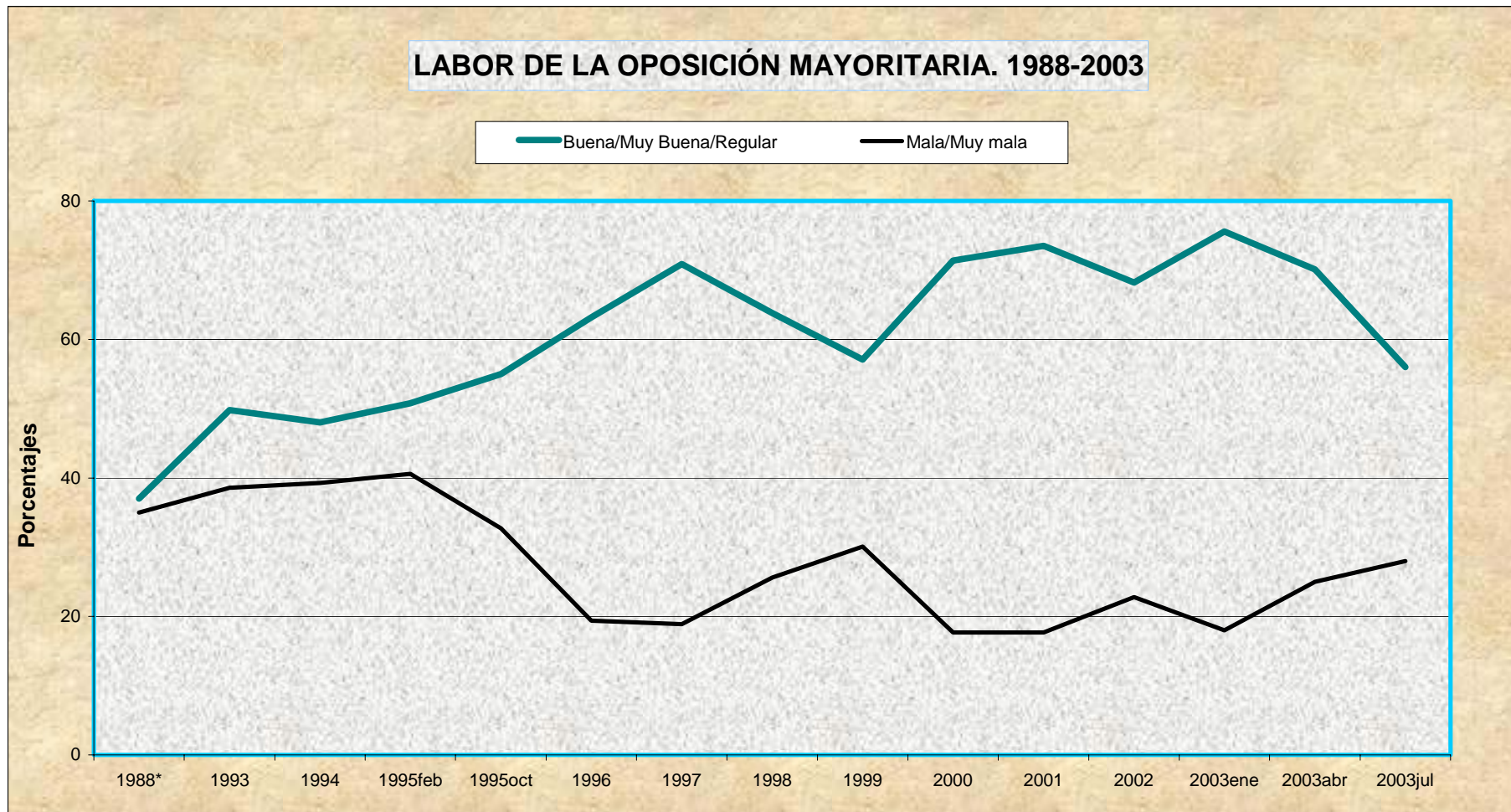
GRÁFICO 11



Para los años 1984, 1985 y 1988, las posibilidades de respuesta eran *Muy bien/Bastante bien* o *Muy mal/Bastante mal*. Para 1984 y 1985 no había la opción *Regular*. Se excluyeron para todos los casos las opciones *No sabe* y *No contestó*.

Fuentes: (1984) *Barómetro Enero*, estudio 1390, Madrid, CIS; (1985) *Barómetro Abril*, estudio 1456, Madrid, CIS; (1988) Delgado, Martínez y Oñate, 1998: 60; (1993) *Barómetro Febrero: situación social y política en España*, estudio 2048, Madrid, CIS; (1994) *Barómetro Mayo*, estudio 2100, Madrid, CIS; (1995 feb) *Cuestiones de actualidad*, estudio 2133, Madrid, CIS; (1995 oct) *Barómetro Octubre*, estudio 2194, Madrid, CIS; (1996) *El País*, 27 de noviembre, con datos del CIS; (1997) *Barómetro Julio*, estudio 2254, Madrid, CIS; (1998) *Barómetro Octubre*, estudio 2307, Madrid, CIS; (1999) *Barómetro Abril*, estudio 2324, Madrid, CIS; (2000) *Barómetro Octubre*, estudio 2400, Madrid, CIS; (2001) *El País*, 27 de agosto, con datos del CIS; (2002) *El País*, 30 de mayo, con datos del CIS; (2003 ene) *Barómetro Enero*, estudio 2477, Madrid CIS; (2003 abr-jul) *El País*, 29 de agosto, con datos del CIS.

GRÁFICO 12



Se suman las contestaciones de los valores *Buena/Muy buena/Regular* del gráfico anterior.

voluntad, amistad y arbitrariedad del jefe, con su consiguiente «depauperación». El propio Gunther (1986: 86) llegaría a la conclusión de que «Manuel Fraga era Alianza Popular»²⁵.

Con respecto a su labor de oposición, ya en octubre de 1983 un 43,5 por 100 de los encuestados estimaba que AP mantenía posiciones excesivamente radicales, frente a un 27,2 que la consideraba una oposición responsable y 24,9 que afirmaba no saber. Dichas valoraciones se manifestaban en un contexto en el que 64,6 por 100 de los encuestados prefería que los opositores desarrollaran una colaboración crítica con el gobierno, frente a 12,9 que se inclinaba por una confrontación permanente²⁶. Un año más tarde, otra encuesta reveló que para 34,4 por 100 de los ciudadanos las críticas de AP al gobierno no eran inteligentes (frente a 31,9 que dijeron sí); 48,3 que eran exageradas (21,5 opinó que no); 35,6 que no eran acertadas (26,9 evaluó que sí); 35,7 que no le resultaban constructivas (a 26,1 sí les resultó), 24,8 opinó que tales críticas eran irresponsables (37,1 dijo no) mientras que 40,5 las percibió «confusas» o embarulladas (frente a 23,9 que respondió lo contrario)²⁷. En 1986 cerca de un tercio de los ciudadanos calificó la labor de oposición de AP/PP como de «bastante mala y muy mala» (Powell, 2001: 422n), mientras que en 1987 los que respondieron que la oposición criticaba bastante y demasiado al gobierno de Felipe González sumaron 44 por 100, frente a un 24,3 que le pareció que la oposición criticaba lo justo²⁸.

Una revisión de los datos sobre la labor de la oposición durante el periodo democrático proporciona algunos elementos de interés (Gráfico 11). La II Legislatura, concretamente el año 1985, ha representado el periodo más crítico sobre el rendimiento de AP de acuerdo a la opinión pública. Si bien es cierto que los encuestados no podían adherirse a una posición media (al no existir la respuesta *regular*), el comparativo con 1984 (en el que tampoco hay esta posibilidad de respuesta) permite ver cómo la oposición encabezada por Fraga era inicialmente mejor valorada que lo que habría de conseguir al año siguiente, logrando recuperarse en 1988 cuando los que contestaron que la labor opositora resultaba *Muy bien/Bastante bien* (19 por 100) y *Regular* (18 por 100) llegó a suponer un 37 por ciento, ligeramente superior a quienes opinaron *muy mala/bastante mala* (Gráfico 12)²⁹. En efecto, la preferencia *regular* se presta a múltiples interpretaciones, aunque una de ellas, la que interesa resaltar aquí, es que el encuestado no opta por un explícito castigo sobre la labor opositora, ni le parece inútil o infructuosa, pero no es de su entera satisfacción. Al vincular *regular* con *buena/muy buena* se busca separar las contestaciones negativas, esto es, las que explícitamente descalifican, con las que la aprueban y sobrellevan la actividad del sujeto en

referencia. Significa entonces que entre más ensanchadas estén las líneas graficadas, más se desmarca de la percepción de negatividad. Debe tenerse en cuenta, finalmente, que salvo 1988, la opción regular estuvo tenuemente por encima de la *buena/muy buena*, y justo a partir de esa fecha iba a convertirse en el punto indicativo del comportamiento opositor, permitiendo situarla incluso como línea de medición respecto de su trabajo político (Gráfico 11).

Las opciones regular y mala/muy mala tendieron a estrecharse de modo tímido hacia 1994, y no fue sino a partir de octubre de 1995 (cuando los escándalos de corrupción estaban en su apogeo) que estas dos líneas comenzaron a incurrir en una separación estable. Así, la revelación más significativa que se puede concluir del Gráfico 11 es que la opinión ciudadana que calificó la labor opositora de *regular* no iba a sobrepasar a la *Mala/Muy mala* en casi toda la etapa del Grupo Popular (AP/PP). La intensidad de sus críticas y el fuego periodístico que acompañó a la labor de oposición contra los socialistas, solo habrían de permitir dicha superación hasta octubre de 1995, cuando los que contestaron *regular* se posicionaron 0,6 por 100 sobre los que respondieron que había sido *buena/muy buena*. Esta modificación se refuerza con la sensible disminución que entre febrero y octubre de 1995 ocurrió en el porcentaje de quienes descalificaban su actividad como oposición. Considérese, por último, que el índice de 1996 data cuando los socialistas habían abandonado el poder, discrepaban en la sombra contra el centro-derecha gobernante y lograban superar, por vez primera en la historia de la democracia, la valoración *mala/muy mala* que sobre la actividad opositora han tenido los ciudadanos. El entrecruzamiento de las valoraciones negativas y positivas de la oposición comenzó a ser un resultado permanente³⁰.

Por lo que toca a la baja colaboración gobierno-oposición en la II y III legislaturas, se debe considerar la posición en la que se encontraba el Partido Socialista de rechazar el apoyo conservador y de cualquier otra fuerza parlamentaria, al bastarle y legitimarle el amplio respaldo que recibió de los españoles tanto en 1982 como en los siguientes comicios de su década en el poder. Asimismo, los socialistas podían proseguir con este estilo de gobierno teniendo en cuenta que hacia finales de 1984 un 44 por 100 de los ciudadanos consideraba que el gobierno debía aplicar su programa y cumplir sus compromisos electorales aún en contra de las protestas de la oposición³¹ (porcentaje que no obstante habría de disminuir en julio de 1987 a 36,8 por 100 frente a un 42,2 que ya creía conveniente un mayor esfuerzo del gobierno para alcanzar acuerdos)³². Debe advertirse que una estrategia de coalición o de recurrente cooperación con la derecha no hubiese sido viable tanto a los ojos de los votantes

socialistas, como a los intereses de la propia AP, que mediante el distanciamiento político e ideológico de sus rivales buscaba obtener su propia identidad. Si a lo anterior sumamos que el partido de Fraga no era del todo autónomo frente a sus compañeros de coalición; que era bastante impopular entre los votantes y elites políticas cercanas a la izquierda y el centro³³; que los socialistas mantenían su incompatibilidad histórica y de alejamiento con los comunistas, así como que entre PSOE y AP existía una discrepancia que provocaba malentendidos y enfrentamientos personales y radicales (Herrero de Miñón, 1992: 254 y 264; ver también Aguilera de Prat, 2001: 22³⁴), entonces contamos ya con elementos de base para comprender el bajo rendimiento de la oposición, analizar y entender sus relaciones con el gobierno en esa concreta etapa democrática, entender un aspecto sustantivo del carácter mayoritario de la democracia española y proporcionar un punto de partida para quienes intentan responder al interrogante de por qué en este país no se ha podido construir un gobierno de gran coalición (von Beyme, 2000: 170³⁵).

Sin dejar de omitir los efectos que en las relaciones parlamentarias tiende a ocasionar un sistema de partido predominante, hay voces que defienden la labor opositora de AP en cuanto a que durante ese periodo solicitó múltiples comisiones de investigación y promovió numerosas peticiones de información, preguntas³⁶ e interpelaciones para hacer ver los errores, las decisiones incorrectas o la incapacidad del gobierno, pero no tuvo éxito debido a que la mayoría utilizó esos mismos instrumentos, o bien para rechazar las solicitudes de la oposición, o para mostrar la eficacia gubernamental (Herrero de Miñón, 1992: 256-7; Castellano, 1992: 147; Baón, 2001: 492)³⁷. Los observadores políticos han coincidido en apuntar que durante su época de gobierno los socialistas manipularon los medios de televisión controlados por el Estado para propósitos partidistas (con especial énfasis durante época de elecciones)³⁸ y que se les llegó a temer incluso por su carácter «prepotente» (Gunther, 1986: 52; Sinova y Tusell, 1990: 201 ss.; Gillespie, 1993: 540-1; Baón, 2001: 662, 668). Asimismo, fue tema de preocupación en algunos círculos periodísticos y políticos que la continua mayoría de los socialistas pudiera extenderse al grado que la Constitución dejara de proporcionar garantías para una competencia efectiva de los opositores³⁹. A juicio de un cronista del Partido Popular (Baón, 2001: 581, ver también Gunther, 1986: 52), el hecho de que Alfonso Guerra conociera los discursos del jefe de la oposición antes de que fueran distribuidos a la prensa y que los miembros de AP se quejaron de los supuestos *pinchazos telefónicos*, fue lo que indujo a pensar que los servicios de inteligencia del gobierno estaban siendo usados para espiar a los partidos políticos, haciendo imaginar que se estaba ante la

presencia de un *watergate* a la española. Ya desde la primera legislatura socialista, el presidente del Congreso, Gregorio Peces-Barba, pretendió ampliar el margen de maniobra de la principal oposición⁴⁰, consciente del peligro que podía conllevar la mayoría absoluta para la credibilidad de la institución parlamentaria. Pero tales medidas no sobrevivieron a su salida del Congreso (Powell, 2000: 424-5; 2001: 410-12), por lo que a partir de 1986 se habrían de confirmar los temores que Peces-Barba había presagiado⁴¹.

Visto con objetividad, se puede afirmar que en ese lapso del parlamentarismo español confluyó la incapacidad de la oposición para articular un contrapeso político atractivo, creíble, viable y de recambio, junto a un gobierno tendente a prescindir del Legislativo y a adoptar una actitud prepotente a la que se le calificó de «intolerable» (Ramírez, 1991: 126; Castellano, 1992: 146 ss.). El principal efecto al que habría de conllevar tal escenario sería la pérdida de importancia de la institución parlamentaria en el conjunto del sistema político, así como de eficacia en su funcionamiento, fenómenos ambos ampliamente tratados y discutidos en diversos trabajos de investigación (Montero, 1989; Capo *et. al.*, 1990; Montero y Rodrigo, 1990; Alda Fernández y López Nieto, 1994: 184 ss; López Nieto, 1997; Delgado, Martínez y Oñate, 1998; Crespo y Calvet, 1998; Del Castillo y Crespo, 1998; Oñate, 2000: 126-8n). Para los partidarios de la debilidad de uno o la obstaculización del otro, cabría la inferencia de que este «periodo oscuro» en la dinámica del parlamento español dio pie a la idea de que dicho órgano fue más un instrumento del gobierno para explicar y legitimar su política, que una plataforma para demostrar la capacidad de cambio de la oposición política (López Garrido y Subirats, 1990: 47; Castellano, 1992: 147). Los problemas insitos que la carencia o la difícil construcción de una alternativa política contrajeron, hizo suponer que la emergencia de un partido de oposición con posibilidades de ser elegido constituía un prerrequisito para la consolidación de la democracia (Habib y Taylor, 2001: 208 ss.). El afianzamiento de las instituciones, la legitimidad que la democracia adquirió, la escasa representatividad de oposiciones antisistema desafiantes y el sistema de competencia y libertades como única opción de gobierno, dan cuenta de que el presupuesto era equivocado (Gillespie, 1993: 542).

Téngase presente que los apuros a los que se enfrentó la oposición conservadora para ganar el «centro político español» (Padró-Solanet, 1996: 464 ss.) se comprenden a partir del amplio programa de reformas y modernización que impulsó el equipo del presidente González, relativamente desvinculado del socialismo clásico u ortodoxo (Maravall, 1994: 15, 29 ss.; 1995: 125-6⁴²) pero altamente proclive al voto centrista en el que desde 1979 la

mayoría de los votantes españoles se había situado (Gunther, 1986: 55; Tusell, 2000: 33). El programa reformista del PSOE, abarcador de todos los aspectos de la vida económica, política y social del país, sería precisamente lo que habría de «descolocar» a los opositores políticos de su ubicación (Aróstegui, 1999: 313 ss), afectando esencialmente a AP y PCE/IU⁴³, representantes ambos de la *oposición bilateral* en el sistema de partidos. A juicio del propio Herrero de Miñón (1992: 262-3), Alianza Popular no supo ver a tiempo, en su calidad de oposición mayoritaria, el cambio de rumbo del PSOE y siguió combatiendo un socialismo inexistente, desautorizando el giro de los socialistas hacia la socialdemocracia, el neoliberalismo y la alianza atlántica⁴⁴. De este modo, «errando en los golpes y lanzando mensajes con eco social cada vez menor», la actitud opositora no hizo sino alarmar a un amplio sector de los ciudadanos beneficiados con este cambio de rumbo. Esta renovada visión de los socialistas habría de contribuir a que Coalición Popular poco pudiera hacer para poner en marcha un programa atractivo y sustituto, cuya distinción del socialista no sólo contagiara a un mayor número de votantes sino consolidara la tan esperada «mayoría natural» promovida por Fraga, la cual no habría de sobrepasar, como ya muchos analistas observaron, el techo de 26,6% de los votos totales en las elecciones generales de 1982, 1986 y 1989.

Resulta ilustrativo apuntar que hacia 1988, cuando se llevó a efecto la huelga general de diciembre de 1988 bajo el liderazgo de las dos principales centrales obreras UGT y CC OO, el entonces ministro de Economía, Carlos Solchaga Catalán, atribuyó que la resistencia sindical había tenido su causa en la «inexistencia de una oposición parlamentaria de derecha o de izquierda con capacidad para generar una verdadera alternativa de gobierno», situación que habría de conducir a los sindicatos a «usurpar una función que no les correspondía». Si bien Nicolás Redondo⁴⁵, entonces dirigente de la UGT, reconoció que el movimiento obrero tuvo cierto papel opositor, algunas otras voces añadieron que frente a la hegemonía política del PSOE «era inevitable que la oposición surgiera de la propia familia socialista», provocando, junto a la ruptura del consenso PSOE/UGT, que la falta de alternativa partidista deteriorara lo que se considera el motor de la democracia mayoritaria (Maravall, 1994: 25; Sinova y Tusell, 1990: 103; Aróstegui, 1999: 345; Powell, 2001: 434). Pese a todo, y refiriéndose concretamente a Fraga, el propio Felipe González manifestó haber tenido siempre la sensación que en el parlamento había una oposición clara, dura, intensa y contestable, pero que su problema fue no ser una oposición creíble y aceptada por los ciudadanos, objetivo que Fraga sí conseguiría en Galicia algunos años después (Prego, 2002: 114-5). Se puede extraer entonces que entre 1983 y 1989 la falta de alternativa condujo a buena parte del electorado

español a abstenerse de votar o hacerlo por los socialistas, siguiendo criterios más alejados de la satisfacción con el partido en el gobierno y más cercanos a la desconfianza en los partidos de la oposición (Maravall, 1996: 32, 34). El amplio porcentaje de ciudadanos (60,3 por 100) que a mediados de 1987 consideraba que el gobierno tomaba poco o nada en cuenta a la oposición para hacer leyes y afrontar los problemas más importantes, no incidiría de modo significativo en la percepción del electorado para evitar que en 1989 el PSOE refrendara su mayoría y le aventajara casi en 14 puntos porcentuales a la principal oposición (si bien en 1986 fueron 18). Para iniciar la renovación de sus liderazgos y de toda la estructura partidista en el ámbito territorial, AP tendría que esperar a la llegada de José María Aznar, hecho que habría de permitir el contraste de su manera abierta con la más autoritaria que Fraga proyectaba (Gunther, 1986: 59; Gillespie, 1993: 542; Díaz Gijón, 1998: 305). El nuevo dirigente de la oposición mayoritaria sometería a su partido a un proceso de transformación con el objeto de superar los enfrentamientos internos, consolidar la estabilidad y la coherencia, y establecer otro modo de oposición política (Oñate, 2000: 133). Pero el propósito del nuevo Partido Popular consistiría, ante todo, en marcar su rompimiento con el pasado franquista, una «ruptura de generación» (Morán, 1996: 19), presentándose como una opción sustitutiva (cfr. Padró Solanet, 1996: 454-5)⁴⁶ y promoviendo su cambio programático hacia el centro político sin abandonar todo el espectro de la derecha (Burns, 1997: 342⁴⁷; Maurer, 2000: 91; Botti, 2001: 404)⁴⁸. Asimismo, alentando la imagen de una derecha moderna, aglutinada y no nostálgica (Ramírez, 1991: 139), y preparándose para capitalizar los errores de un gobierno cuyos logros anteriores le habían limitado las oportunidades de llegar al poder⁴⁹.

Sería muy aventurado señalar que tras el arribo de Aznar y a partir de la refundación, el PP lograría representar una alternativa al gobierno de los socialistas, sobre todo cuando se verifica que el porcentaje de votos alcanzado por este partido en las elecciones de 1989 (Aznar) fue 0,4 por 100 menor a lo obtenido por AP en 1986 (con Fraga). De hecho, las dificultades del nuevo partido se habrían de extender hacia sus objetivos de establecerse como una oposición aceptable o aprobada positivamente por una amplia capa del electorado. A principios de 1993 el porcentaje de ciudadanos que decía confiar poco o nada en el PP alcanzaba los 65,2 puntos porcentuales, mientras que la figura de Aznar entre un año y el precedente era considerada *igual* por 57,2 de los encuestados, y mejor por 24,3⁵⁰. En 1993 alrededor de 27 por 100 de los españoles creía que si el PP ganaba o gobernaba con otros apoyos, al país le iba a ir mejor, frente 23,4 que esperaba esa mejoría si el PSOE continuaba

gobernando o 31,4 que apostaba por la pérdida de mayoría absoluta socialista para que dicho objetivo fuera alcanzado. Incluso, ya estando el PSOE en minoría, 20,4 (1994) y 16,8 por 100 (1995) de los encuestados opinaron que Aznar (o el PP) lo haría *mejor* que el presidente González, mientras que 28,4 (1994) y 29,5 (1995) dijo que *peor*, y 31,7 (1994) y 30,6 (1995) que *igual*⁵¹. Cabe destacar que en febrero de 1995, en pleno deterioro de la confianza socialista, un 59,5 por 100 de la opinión pública consideraba estar *de acuerdo/muy acuerdo* en cuanto a que el PP solo sabía criticar y carecía de alternativa real para mejorar la situación, en tanto que 28,7 por 100 estaba *en desacuerdo/muy en desacuerdo* con este señalamiento. Simultáneamente, 33,3 respondió estar *de acuerdo/muy de acuerdo* con el hecho de que el PP había dado muestras de ser un partido con sentido de responsabilidad y cada vez mejor preparado para gobernar, frente a un 51,4 que manifestó lo contrario⁵².

Al menos en el corto plazo, la llegada de Aznar al liderazgo del PP tampoco habría de reflejar un cambio revelador en las relaciones gobierno/oposición mayoritaria, si bien para alguna estudiosa iba a observarse cierta recuperación en la capacidad de los grupos minoritarios para afectar la agenda del gobierno (Maurer, 1995: 83-107; 1999: 29, 36)⁵³, así como evidenciarse un cambio en el tono y estilo presidencial del PSOE hacia los acuerdos interpartidistas (Heywood, 1995: 92). Algunas de las razones de este crecimiento complejo y gradual del Partido Popular deben ser buscadas en el proceso de adaptación y reconstrucción al que las nuevas dirigencias tienen que someterse, a que desde la perspectiva del electorado el PP continuaba siendo una formación conservadora y todavía aproximada a los límites de la extrema derecha (Linz y Montero, 1999: 57-8⁵⁴), así como al trecho significativo que en porcentaje de diputados seguía prevaleciendo entre PSOE y PP (19,42 por 100). Lo anterior, no sin pasar por alto que el grupo parlamentario del gobierno contaba en 1989-1993 formalmente con la mitad de los escaños en el Congreso de los Diputados y que a partir de 1990 se hicieron evidentes las pugnas internas entre los leales al presidente González –los denominados *renovadores*– y el ala *guerrista* (Aróstegui, 1999: 341; Magone, 2003: 139). Si bien para algunos autores la IV legislatura supondría el renacimiento parlamentario o *la legislatura de la transición* en la medida que este periodo habría de dar paso a los gobiernos minoritarios (Alda Fernández y López Nieto, 1993: 246; López Nieto, 1997: 193; cfr. Crespo y Calvet, 1998: 97⁵⁵), las valoraciones sobre la actividad de las Cortes arrojaron que hacia 1990 un 49 por 100 consideraba al Congreso excesivamente supeditado al Gobierno, mientras que 51 por 100 respondió que la mayoría socialista limitaba al Legislativo de un protagonismo mayor (Montero, 1992: 60). A mi juicio, pues, si se optara por defender que la

influencia parlamentaria se incrementó durante el periodo 1989-1993, debería fundarse no tanto en una estrategia legislativa y de reorientación de la derecha conservadora, sino en que por vez primera el grupo parlamentario del Ejecutivo operaba al límite de su mayoría y se apoyaba en las formaciones regionalistas y otras minoritarias ante la previsión de que en un futuro inmediato cesara su predominio (Maurer, 1995: 91, 97, 103; 1999: 39). Con todo, en la IV Legislatura el Ejecutivo continuó ejerciendo su fuerza para dirigir la política legislativa y afectar de forma predominante la agenda parlamentaria.

Un aspecto más sobre la oposición de los ochenta fue trasladar la resolución de los conflictos con el gobierno a una nueva dimensión de competencia institucional; me refiero a la interposición de recursos ante las instancias judiciales que llegaron a ser sumamente activas y decisorias. A la oposición conservadora se le acusó de utilizar asiduamente este instrumento, aunque se adujo que era ésta la única opción posible de los opositores frente al poder y a la invasión que de otras instituciones ejercían los socialistas con sus amplias mayorías (Sinova y Tusell, 2000: 29). De los 89 recursos y recursos previos de inconstitucionalidad que entre 1981 y hasta principios de 2003 habían sido interpuestos contra leyes orgánicas, 16 por 100 fueron promovidos por AP/PP frente a 4,5 del PSOE, cifras que resultan pobremente comparables con el 65 por 100 que en su conjunto promovieron las Juntas, Consejos de Gobierno, Diputaciones Provinciales y Parlamentos Autonómicos. El Defensor del Pueblo interpuso 11,23 por 100 de los recursos, mientras que 3,37 por 100 fueron impulsados, colectivamente, por entidades autonómicas y AP/PP⁵⁶. Los científicos sociales han suscrito que las políticas tienden a «judicializarse» si el sistema de rendición de cuentas de los gobernantes es limitado y si se hace improbable la victoria electoral de la oposición en el corto o mediano plazo (Maravall, 2001: 21, 25-37). La politización judicial se extenderá por sobre la interposición de recursos de inconstitucionalidad si confluyen factores tales como la recurrente derrota de la oposición en las urnas, la valoración positiva e imperativa de acceder a los cargos públicos, el convencimiento de que bajo las reglas rutinarias de la competencia democrática los opositores no obtendrán el triunfo y en cuanto más grupos económicos se interesen en desalojar del poder a los gobernantes.

Para el caso que aquí importa tratar, significa que si las autoridades limitan su responsabilidad política al veredicto de las elecciones, si los instrumentos de control parlamentario (desde las preguntas orales hasta las comisiones de investigación) carecen de efectividad frente a la presencia de mayorías absolutas, y si el diseño institucional favorece la

interposición amplia e ilimitada de recursos de inconstitucionalidad, entonces buena parte de la confrontación, sobre todo en temas de marcado disenso político, se transferirá del parlamento a las cortes judiciales. Las cortes del poder judicial pueden prevenir mediante procedimientos de confrontación (a los que se les denomina también mecanismos «contramayoritarios») que el gobierno o las mayorías parlamentarias aprueben políticas que tiendan a infringir o vulnerar las leyes básicas. La idea se encuentra justamente en los fundamentos de la democracia constitucional donde los ciudadanos aceptan que sus representantes decidan por ellos sólo hasta y dentro de ciertos límites, allí donde los derechos y las libertades básicas no puedan resultar lesionados. Es de esta manera que los tribunales constitucionales, buscando fortalecer el control y la vigilancia «abstractas» sobre las mayorías, se establecen como la institución democrática y protectora de potenciales abusos de poder (Barreiro, 2000: 27; Maravall, 2001: 20).

Los teóricos de la democracia *procedimental* defienden que ninguna institución debería limitar los resultados que han producido las mayorías de forma democrática, aun cuando con ello se quebrantaran intereses básicos de los ciudadanos (Barreiro, 2000: 28-9). De ahí también que se haya llegado a cuestionar hasta qué punto es legítimo que una institución como el Poder Judicial, cuyos miembros no fueron designados por elección popular, acote a los representantes de los ciudadanos en aquellos casos donde se produce un problema de aplicación e interpretación constitucional. Para el caso de España, las Cortes intervienen en la composición del Tribunal Constitucional, dado que aquellas son el único órgano elegido por los ciudadanos y el principal afectado por sus decisiones, al tiempo que los candidatos deben obtener el respaldo consensuado de los miembros de ambas cámaras (Requejo, 2000: 137). De Vergottini (1997: 30, 32) ha sostenido que la activación de los tribunales por la oposición es una prosecución del control sobre la orientación gubernamental, esto es, sobre los actos legislativos que no han sido impedidos eficazmente en sede parlamentaria. Ha citado ejemplos de países democráticos que tutelan la posibilidad de que los legisladores recurran ante los tribunales de Justicia las leyes aprobadas en el parlamento, al tiempo que sostiene que dicha facultad, al ser reconocida a los gobiernos y parlamentos territoriales o autonómicos, produce una «oposición federativa» u «oposición regional», uno de los tipos de oposición política a los partidos que gobiernan en el ámbito estatal. Dicho constitucionalista también ha establecido los aspectos positivos de este instrumento jurídico otorgado a las oposiciones parlamentarias estatales y regionales, que además de someter a un doble condicionamiento y de control al poder central, suscita que, ante la amenaza del recurso, la mayoría atienda o

considere las prerrogativas de los opositores, modere el debate político y racionalice las opciones legislativas ante el órgano de justicia constitucional, un poder que gobiernos y mayorías parlamentarias tratarán de evitar ante un potencial escenario de derrota jurídica y por ende política. Sin embargo, entre los puntos que produjeron un agudo debate sobre este tema destaca que el uso abusivo o recurrente del recurso es más bien una práctica «insana» (Barreiro, 2001: 413), cabiendo aplicar también el análisis de la «intencionalidad política» de quien o quienes emplean los medios legales para desafiar al gobierno (Maravall, 2001: 26).

Al margen de la discusión teórica, lo importante es señalar que en los ochenta, aunque en menor medida durante la primera mitad de los noventa⁵⁷, el principal partido de la oposición interpuso recursos ante el Tribunal Constitucional como mecanismo para obstruir una ley orgánica o con el objetivo de que fueran introducidas determinadas enmiendas o modificaciones ante la imposibilidad de derrotar al gobierno y su mayoría en la arena parlamentaria. Hubo casos, incluso, como la despenalización del aborto, que la oposición anunció que recurriría ante el Tribunal frente a la noticia de que se habría de elaborar un proyecto de ley cuyo contenido o finalidad rechazaba. El efecto que perseguía era que el gobierno, o bien diera marcha atrás en su iniciativa legislativa, o diseñara la ley tomando en consideración que habría de ser recurrida ante (y revisada por) el Poder Judicial. No extrañe pues que con el voto contrario de la oposición mayoritaria, esta posibilidad, la del control previo de constitucionalidad contra leyes orgánicas, sea hoy un procedimiento ya desaparecido del marco jurídico español⁵⁸. Pero no parece justo en términos de objetividad científica orientar solo hacia la oposición conservadora de los ochenta la crítica por la utilización del recurso de inconstitucionalidad, sea en términos de su elevada recurrencia o a causa de su incapacidad para derrotar al gobierno y a su mayoría sostenedora. En todo caso, como hemos visto, habría que interrogarse por qué en España esta facultad ha resultado ser un mecanismo mayoritariamente esgrimido por las entidades autonómicas y en menor medida por los legisladores de oposición, así como conocer los incentivos que explican la aplicación de esta estrategia. A ello habría que añadir que en las Cortes Generales existen fuerzas políticas que por su reducido número les es imposible interponer por sí solas recursos de inconstitucionalidad o, en su defecto, lograr el respaldo de otros para hacerlo conjuntamente. De ahí que las minorías en lugar de entablar el recurso a título de fracción orgánica del Parlamento, lo ejerzan como gobierno o asamblea de la Comunidad Autónoma (Requejo, 2000: 146). Así pues, la lógica se basaría no tanto en si se abusa del derecho a recurrir ante los órganos judiciales, sino en las causas por las que oposiciones y minorías parlamentarias no

tienen capacidad o voluntad de consensuar y asignar sus valores. Con independencia de la «intencionalidad política» de los actores parlamentarios, el diseño institucional del parlamentarismo español tiende a ampliar las prerrogativas y el margen de acción del gobierno cuando está conformado por mayorías monocolores, ante lo cual el ámbito Judicial se constituye en la única opción posible para derrotar legislativamente al gobierno y su mayoría parlamentaria

A efecto de ir concluyendo, valga hacer referencia al aspecto de elegir un sitio o lugar para la confrontación política con el gobierno, cuya particularidad se encuentra estrechamente vinculada con los objetivos de la oposición. Robert Dahl ([ed]. 1966) argumentó que los partidos políticos tienden a elegir la arena electoral y el parlamento como sus sitios principales, a diferencia de los grupos de interés que optan por los comités, o los movimientos sociales que utilizan las calles, o las tribus que combaten en las selvas. Como diversos analistas españoles han observado, uno de los frentes utilizados por el PP para erosionar el poder de los socialistas y allanar su camino al gobierno, fue combatir tanto en «sitios» institucionales como en los «políticamente informales». El advenimiento del gabinete minoritario, los diversos actos de corrupción en los que el PSOE incurrió y la supuesta operación de acoso y derribo que contra los socialistas plantearon diversos grupos de interés (Prego, 2002: 158-9; Barreiro, 2001: 410; Maravall, 2001: 26 ss.), se convirtieron en aliados oportunos del Partido Popular para establecer una nueva dimensión de desafío político, en caldo de cultivo lo suficientemente espeso para articular, a partir del periodo 1993-1996, una oposición intensa e imbatible como no se había visto antes en la historia de la democracia española (Tusell, 2000: 19; Prego, 2002: 153)⁵⁹. La V legislatura no sólo modificaría las relaciones parlamentarias, sino que revitalizaría la actividad del parlamento, situación que se iba a reflejar en la percepción de los ciudadanos que en un porcentaje de 31,1 dijeron manifestarse «satisfechos» o «muy satisfechos» por el funcionamiento de las Cortes Generales, alcanzando 43,7 por 100 en 1996 (Powell, 2000: 428-9; Magone, 2003: 218 ss.)⁶⁰. Esta revitalización parlamentaria acontecida durante la V legislatura, cuyas causas y desarrollo han sido ampliamente tratados por diversos autores (ejemplarmente Guerrero, 2000), se vería acelerada por los escándalos de corrupción, la crispación de la vida política nacional y el arribo de los gobiernos minoritarios (cuya forma de gabinete tiende a conceder mayores oportunidades de influencia a los opositores y los grupos parlamentarios). Después de muchos años de incredulidad, la oposición volvería a establecerse de forma clara en una alternativa, tener un papel preponderante en la agenda parlamentaria, impulsar la creación de

comisiones de investigación, ganar la atención de los medios, deteriorar la imagen del gobierno y derrotarlo paulatinamente en las elecciones europeas, autonómicas y municipales. En marzo de 1996, el PP llegaría al gobierno y dejaría atrás su crítica etapa de largos y difíciles años en la oposición.

Así pues, hecha esta revisión, estamos en condiciones de señalar que la oposición popular, la de la II y III legislaturas, contaba por lo menos con cuatro *contraincentivos* para no cooperar parlamentariamente con el gobierno: a) por principio de cuentas, la derecha aglutinada con Fraga y cierto sector de la extinta UCD se encontraban por vez primera en la oposición, representándola además en calidad mayoritaria. Buena parte de ellos, después de ser gobierno, debía adaptarse a su nueva condición opositora, lo que implicaba iniciar la compleja carrera de presentarse a los españoles como una oposición leal y convincente, y parlamentariamente capaz de establecer acuerdos y consensuar con los socialistas; b) la falta de cohesión al interior de este grupo no solo dificultó la conciliación de las diversas posiciones en Alianza Popular y la Coalición que encabezaba, sino las relaciones con el partido gobernante, las otras minorías e incluso los sectores sociales; esto menguó el margen de maniobra de Fraga y de sus partidarios para construir posiciones comunes respecto a cada uno de los temas; c) aunado a ello, se debe tener en cuenta que los que estaban en el gobierno no eran otros que sus rivales históricos, cuyo programa debían, en teoría, combatir; de ahí que para diferenciarse ideológicamente y encontrar su identidad, AP-CP tendiera a oponerse o abstenerse de forma sistemática, independientemente de la temática de la ley; y por último, d) que el gobierno, con su destacada mayoría, ofrecía poco a los opositores sin tener que dar algo o permutar con los opositores durante el proceso de negociación legislativa. Solo un cambio generacional, el acercamiento efectivo al centro político y, sobre todo, un liderazgo capaz de unificar las tendencias dentro del partido, incidirían efectiva y progresivamente sobre la capacidad de consenso de los opositores políticos. El arribo del gobierno minoritario plasmaría, en tanto terreno propicio y generador, el establecimiento de acuerdos entre gobierno y oposición.

¹ Para este autor, la opinión pública es un factor a tener en cuenta durante el proceso de formación de coaliciones. Descartando por tanto que solo pese la mera negociación entre dirigentes preocupados por la maximización de beneficios a corto plazo. De acuerdo a su estudio, en 1996 los electores nacionalistas eran unánimes a favor de la necesidad de pactos porque confería a sus partidos la llave de la gobernabilidad. En tanto, los partidos «estatalistas» se bifurcaban en quienes estaban abiertos al pacto y recelosos del mismo. En el caso concreto de los votantes del PP, 44 por 100 se inclinaba por un gobierno en solitario (hecho que Aznar tuvo en cuenta y siguió), pero 51 por 100 de esos electores querían algún tipo de acuerdo con los nacionalistas y 26 por 100 con PSOE e IU.

² Y que a través de este liderazgo (primera condición de un «partido sólido»), tuviera capacidad de imponer la disciplina en la votación, fuera ésta «obligatoria» (desde la central del partido), «espontánea» (por cohesión), «racional» (consecuencia del interés propio) y «por difusión o intercambio de información» (de la necesidad de unirse contra otros partidos disciplinados).

³ Es probable que la época de mayor inestabilidad afrontada por los socialistas en la oposición fuera la de abril de 1998 a mayo de 1999, cuando el diputado Josep Borrell ganó y fungió como candidato oficial del PSOE a la Presidencia del Gobierno, mientras que Joaquín Almunia continuó ocupando la secretaría general del partido. En la opinión de algunos analistas, esto provocó una «bicefalia problemática» al interior del PSOE (a la que se debe sumar la sombra de González). Sin embargo, no hay elementos suficientes para afirmar que esta falta de consistencia incidiera en la disciplina de voto y el consenso parlamentario gobierno-mayoría-oposición. De las 16 leyes votadas entre la segunda mitad de 1998 y la primera de 1999, 13 fueron aprobadas de forma consensuada, en 3 disintió la oposición socialista y en ninguna se abstuvo. Las tres de disenso, antes que responder a una falta de acuerdo al interior del grupo parlamentario opositor, obedeció a la temática que se legislaba: la reformas a la ley orgánica del Poder Judicial (una asignatura tendente al disenso dentro del área *administración e instituciones*), del Derecho a la Educación (de disenso tradicional) y la del Código Penal en materia de supresión de prisión o multas por incumplimiento del servicio militar obligatorio (producto del pacto de legislatura entre PP y CiU, de cuyo diseño se desplazó a los socialistas).

⁴ En abril de 2003, el PSOE superó al PP en intención de voto un 2,2 por 100 (39,5 frente a 37,3), *El País*, 30 de mayo de 2003. Un sondeo de la cadena SER confirmó esta tendencia al pulsar 42 por 100 para el PSOE y 38,0 para el PP (*El País*, 29 de abril de 2003). Disipados los efectos del *Prestige* y tras la caída de Hussein en Irak, el PP remontó en intención de voto al obtener 41,2 por 100 frente al 35,2 del PSOE, según datos del CIS (*El País*, 28 de agosto de 2003). No se olvide que el triunfo de Josep Borrell en las primarias socialistas de abril de 1998 habría de posicionarlos en intención de voto sobre los populares, pero su «efecto» comenzaría a perder fuerza una vez transcurrido el debate sobre el estado de la nación de mayo de ese año (Barrera, 2002: 282).

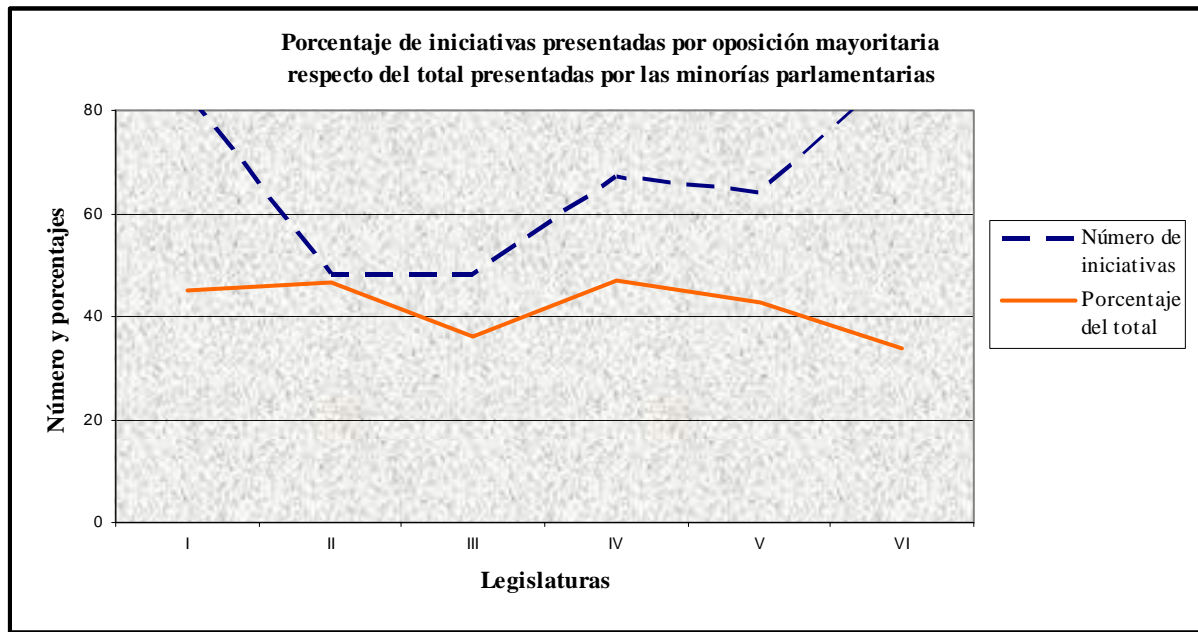
⁵ Una información adicional apuntada por la autora con relación al alto grado de estabilidad del PSOE incluso desde el comienzo de la transición, fue que al menos hasta 1996 solo un miembro del Congreso obtuvo un asiento por otro partido, IU.

⁶ El artículo de De Esteban («La insoportable levedad de la oposición») fue publicado originalmente en el diario *El País* el 23 de noviembre de 1988, es decir, a 11 meses de que concluyera la III legislatura, a dos de la elección de José María Aznar como vicepresidente nacional del PP (IX Congreso Nacional del PP) y a diez de que éste fuera designado candidato a la Presidencia del Gobierno. Resulta notorio que hacia esas fechas se incrementara el convencimiento, en medios periodísticos pero también académicos (Gunther, 1986; Pollack y Grujel, 1987: 251 ss.; Montero, 1987: 25; Montero 1988: 33-4), del fracaso opositor de la derecha, o que su estructuración u organización continuaba siendo «un problema irresuelto» o «a resolver». Estos diagnósticos públicos seguramente influyeron y aceleraron el proceso para que AP diera cauce a su «refundación» y «re-articulación política».

⁷ Este historiador sostuvo que las difíciles circunstancias en las que CP/AP desarrollaba su oposición, le condujeron en ciertas ocasiones a impulsar iniciativas escasamente constructivas que tenían el propósito de suscitar dudas sobre la lealtad del adversario a las reglas básicas del sistema democrático.

⁸ Según el ex portavoz parlamentario de Coalición Popular, su grupo desarrolló durante el periodo 1982-1986 una extensa tarea de elaboración de textos alternativos a los proyectos gubernamentales y las proposiciones de ley, además de numerosas enmiendas de detalle tanto en leyes como en presupuestos. De esta tarea tuvo lugar el programa de gobierno presentado por CP en 1986, «unánimemente alabado, tanto en España como en la prensa extranjera, y del que derivan [...] ulteriores iniciativas menos afortunadas» (Herrero de Miñón, 1992: 257-9). Entre ellas el autor destacó las propuestas presupuestarias que el Grupo Popular formuló en 1984, según él, «descalificadas entonces y hoy asumidas muchas de ellas por la tendencia liberalizadora del Gobierno, sin que la falta de insistencia, por parte de la oposición, le hayan permitido capitalizar el éxito de sus propias tesis». Reconoció sin embargo que no se habían «creado los equipos de personas capaces de dar fiabilidad a tales alternativas» («cualquier intento de objetivación, entonces como ahora, ha sido sustituido por el séquito»), y lamentó la radicalidad del discurso opositor. En lo que se refiere a la actividad legislativa, según la crónica parlamentaria de la II legislatura elaborada por Pilar Mellado (1987: 184 y 189), de las 104 proposiciones de ley que se tramitaron (y de la que sólo llegaron a convertirse en ley 25), el Grupo Popular fue el que más presentó, 32, seguido de Minoría Catalana (23), Grupo Mixto (20), los socialistas y vascos, cada uno con cinco proposiciones. Asimismo, el Grupo Popular fue el que mayor número de proposiciones no de ley presentó, 94, de las que sólo 17 resultaron aprobadas. Véase también el protagonismo de AP en la presentación de enmiendas (Capo, 1994). Estos datos se presentan para destacar la labor legislativa y de control de CP (la oposición

mayoritaria), cuya estrategia opositora fue más bien poco efectiva por el bloqueo del gobierno y su mayoría parlamentaria. Veinticinco años después, Herrero de Miñón calificaría la labor de oposición de CP/AP como «muy digna», mientras que las relaciones gobierno-oposición «muy buenas en lo personal», véase *El País*, 23 de octubre de 2002 («Las Cortes de la *apabullante mayoría*»).



Legislatura	I	II	III	IV	V	VI
Iniciativas	83	48	48	67	64	88
Porcentaje	44,9	46,6	36	46,9	42,9	33,8

Capo, *et al.*, 1990: 111; Maurer, 1995: 70; Guerrero, 2000: 160; Memoria de la VI Legislatura, 2001: 247.

⁹ Apoyando la idea de que AP-CP sí cumplía con su labor de control, este autor sostuvo que el gobierno y su mayoría parlamentaria negaron, impidieron y obstaculizaron el acceso de la oposición a la «más elemental base de todo control...: la información rigurosa». Afirmó que sólo el papel de una prensa de investigación pudo permitir a la oposición «tener material sobre el que actuar en cuestiones de control de la acción política». Indicó también que «el Gobierno y su partido» insistieron en rechazar toda posible comisión de investigación que aquellos no apoyaran, así como el «posible derecho de información *in situ* de diputados, aun cuando hubiere previo aviso de visita». Sostuvo, asimismo que se había rechazado la posibilidad de llevar a cabo con inmediatez las sesiones de preguntas al Gobierno, en la persona de su presidente: se congeló «toda expectativa de reavivamiento institucional».

¹⁰ Ambas investigadoras apuntaron que desde la II legislatura Alianza Popular estuvo publicando su labor parlamentaria de distintas formas, pero desde 1990 dicha estrategia *pareció* estar contribuyendo a que el PP consolidara su posición como alternativa de gobierno. Véanse los trabajos allí citados.

¹¹ Aunque hacia diciembre de 1987, el Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social (CDS) estructuró un documento con cuatro bloques, titulado *La revitalización del Parlamento*, asumido en lo global por Alianza Popular (AP), el Partido Demócrata Popular (PDP) e Izquierda Unida (IU), y con algunas matizaciones por Minoría Catalana y el Partido Nacionalista Vasco (PNV). En el documento se cuestionaba el declive del Parlamento y su supeditación a la mayoría socialista, en una posición de inferioridad institucional que progresivamente le apartaba del centro de los debates y decisiones políticas. Véase *El País*, 27 de diciembre de 1987. Fuera de tales hechos más bien aislados, la oposición no pudo articular un frente común contra los socialistas.

¹² Hacia la I Legislatura, solo 46 legisladores del Congreso y el Senado (8,6 por 100) habían sido procuradores en las Cortes franquistas. La mayor parte de ellos estaba incorporado en UCD y AP. Para las siguientes legislaturas, estos reductos habrían de desaparecer de las Cortes Generales. De hecho, solo 23 miembros del Congreso sobrevivieron desde la legislatura constituyente, 19 de los cuales eran del PSOE (Morán, 1996: 16). Pese a ello, pese a esta renovación, a AP se le siguió considerando heredera directa del franquismo.

¹³ El estudio de Jordi Capo arrojó que en presentación de enmiendas la III legislatura fue la que evidenció una mayor capacidad de unidad de la oposición en su acoso al gobierno; pero reconoció que en ningún caso el Partido Socialista tuvo que enfrentarse a un bloque homogéneo de todos los partidos. El grado de fragmentación y por tanto de efectividad opositora, es precisamente lo que se pretende resaltar aquí.

¹⁴ Analizando el impacto de la ley electoral en el sistema de partidos, Gunther (1989: 99 ss.) observó que el PDP había recibido un tratamiento muy generoso de parte de Fraga al situar a sus miembros en posiciones favorables de las listas electorales. La estimación del autor fue que PDP sólo había contribuido a la Coalición con 3 por 100 (2 escaños), pero le fueron adjudicados 16 diputados (15 por 100), mientras que a PL-UL, de mucho menor impacto electoral, se le concedieron seis congresistas.

¹⁵ Recordemos que durante los ochenta Alianza Popular fue ubicado en los 8,5 de la escala ideológica. La tendencia de AP cada vez más inclinada a la derecha, manifestada sobre todo a partir de 1984, hizo pensar a autores como Spreafico (1991: 327) que el centro ya no era uno de los pilares del sistema de partidos español.

¹⁶ Caciagli (1984: 95) lo formuló de la siguiente manera: «El electorado de AP es ciertamente anti-socialista y conservador, esto es, viable como oposición leal y competidora dentro de las instituciones democráticas. Sin embargo, ¿no sentirá nostalgia por el régimen autoritario? Es legítimo retener dudas sobre el compromiso democrático del electorado del ala derechista».

¹⁷ Hacia 1988 Manuel Ramírez se preguntaba si AP habría de resistir o sucumbir a la tentación de ser oposición antisistema desde dentro del sistema, al estilo PCI. Para el autor, esto representaba «un dilema» sobre todo para los sectores de extrema derecha que prevalecían en el partido encabezado por Fraga.

¹⁸ De acuerdo a Pollack y Grujel (1987: 251 ss.) la percepción pro-franquista que Alianza Popular producía entre los grupos parlamentarios, fundamentalmente los nacionalistas vascos y catalanes, inhibió la posibilidad de que se estableciera un frente común entre oposición y minorías. No sería aventurado sospechar que en la lógica de los nacionalistas, una alianza con los «herederos del franquismo» hubiese supuesto la decepción de su electorado, mientras que en la de los comunistas una «traición a sus principios» o incluso una «iniciativa irracional».

¹⁹ De acuerdo al propio Gunther (1986: 52), las encuestas de opinión pública revelaron que la insatisfacción con el gobierno del PSOE fue sustancial, provocada por sus altos índices de desempleo, austeridad económica y el ingreso de España en la OTAN. Hacia octubre de 1985 una encuesta de *Cambio 16*, indicaba que 50 por 100 del electorado desaprobaba el rendimiento del gobierno, aunque el apoyo electoral se mantuvo en los mismos niveles que los de 1982.

²⁰ Datos aproximados y generales sobre la producción legislativa en las Cortes durante la III legislatura, pueden ser consultados en Marcet i Morera (1991: 11).

²¹ Los datos de Montero (1987: 20) son, respecto a lo primero, dos terceras partes (58,1 por 100), y sobre lo segundo, la «mayoría». Estas apreciaciones son confirmadas por Herrero de Miñón (1992: 264) y Delgado *et al.*, (1998: 59). Véanse la encuesta completa en *Barómetro octubre 1983*, Madrid, CIS, 1983 (Estudio 1368).

²² En la II legislatura la diferencia de escaños PSOE-AP/CP fue de 27,1 por 100; en la III de 22,57, mientras que en la IV, con Aznar dirigiendo al grupo parlamentario del Partido Popular, de 19,4. Recordemos que durante la III legislatura el rompimiento en Coalición Popular hizo que este grupo contara con 21 por 100 del total de miembros del Congreso, por lo que en la práctica la diferencia con el PSOE fue de 32,33 por 100. El promedio de escaños en esas tres legislaturas, sin tomar el dato de la fragmentación en CP, fue de 23,02 por 100, mientras que con la fractura de 26,27 por 100.

²³ López Nieto (1999: 237) ha puntualizado que este modelo sirvió para frenar el desarrollo de partidos de extrema derecha y garantizar la presencia de una sólida fuerza política que desde la derecha fuera ocupando el centro político.

²⁴ El autor se basó en las encuestas de *Emopública* para *Cambio 16*.

²⁵ El mismo Gunther sostuvo que Fraga pudo imprimir este estilo dentro del partido porque «era inmensamente popular entre los miembros de AP». De acuerdo al autor, en las entrevistas que llevó a cabo entre 1978 y 1983, los líderes provinciales del partido expresaron una intensa devoción y lealtad hacia él. Con todo, tal parece que ninguno de los principales líderes de los partidos españoles se ha escapado de ejercer todo su peso y fuerza

personal en las organizaciones, desde Adolfo Suárez (acusado por el propio Herrero de Minón), hasta Felipe González, José María Aznar, Xavier Arzalluz y Jordi Pujol.

²⁶ *Barómetro Octubre 1983*, Madrid, CIS, 1983 (Estudio 1368, preguntas 13-14).

²⁷ *Barómetro Noviembre 1984: dos años de gobierno socialista*, Madrid, CIS, 1984, preguntas de la 25A a 25F (Estudio 1439).

²⁸ *Barómetro Julio 1987*, Madrid, CIS, 1987, pregunta 21. El vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, llegó a censura el estilo de «crítica negativa» que había adoptado la oposición parlamentaria: «Cuando el PSOE estaba en la oposición tenía ‘muy en cuenta la estabilidad del Gobierno’, mientras que la oposición actual ‘está en situación precaria y como consecuencia dice siempre no a todo’. Véase El País, 24 de septiembre de 1988. Guerra no tendría por qué prever que algunos años más tarde la oposición parlamentaria habría de ser lo doble de intensa, aunque el consenso en el parlamento habría de incrementarse.

²⁹ De acuerdo a El País (3 e julio de 1988), el PSOE no había remontado el bache de popularidad de la Semana Santa, pero los principales partidos de la oposición no habían tampoco capitalizado el descenso del apoyo social del Gobierno.

³⁰ Y también el parlamento obtenía por vez primera la aprobación mayoritaria, al alcanzar 57,9 por 100 de las valoraciones positivas en diciembre de 1998 (Powell, 2000: 428-9).

³¹ *Barómetro noviembre 1984: dos años de gobierno socialista*, Madrid, CIS, 1984, pregunta 24. Un 32,3 por 100 consideró que el gobierno tendría que esforzarse por conseguir acuerdos con la oposición en los asuntos importantes aunque tuviera que renunciar a cumplir sus compromisos electorales, mientras que 23,7 dijo no saber o no contestó.

³² *Barómetro Julio 1987*, Madrid, CIS, 1987 (Estudio 1697, pregunta 20).

³³ Esta idea es de Gunther (1986: 86): «el principal impedimento de que Fraga construyera y liderara una gran coalición entre centristas y conservadores era la impopularidad que tenía entre esos votantes y elites políticas».

³⁴ Es interesante como esta política de confrontación habría de impactar y extenderse hacia la década de los noventa, difuminando las de por sí inexistentes posibilidades de una «gran coalición» entre PSOE y PP, incluso en un momento de elevada incertidumbre donde las elecciones de 1993, además de dejar sin mayoría absoluta al PSOE (que recuperaba el temor a un escenario similar al que se vivió con UCD), coincidía con la ausencia de un partido bisagra estatal y constitucionalista (CDS). Mismo hecho se presentó en 1996 con el triunfo del PP, partido que en la V Legislatura desarrolló una agresiva campaña de crítica por el pacto de gobernabilidad PSOE-CiU.

³⁵ El autor ha señalado que con la excepción de España, en la mayoría de los países democráticos las coaliciones sobredimensionadas han prevalecido en tiempos de crisis.

³⁶ Los datos aportados por Powell (2000: 426) son demoledores: en la II legislatura Felipe González contestó siete preguntas orales en el Pleno; en la III y IV ninguna. Mayores datos sobre preguntas orales en Pleno y Comisión, porcentaje de presentadas y contestadas, global y por partido en Alda Fernández y López Nieto (1993: 253, 254n y 255; 1994: 195); Sánchez de Dios (1995: 42 y 46) y López Nieto (1997: 203). Revítese la reflexión de Joaquín García Morillo (citado por Garrorena, 1998: 41) en el sentido de que «la presentación incontinente de miles de preguntas o el uso inmediato de otros instrumentos fiscalizadores no guarda ninguna relación con la eficacia de tal actividad, sino que más bien repercute en su inevitable pérdida de interés». Pero se podría responder que la abundancia de preguntas obedece no tanto a la búsqueda de una información, de suyo conocida por el diputado, sino para evidenciar al ministro ante la opinión pública, «agrandando así la responsabilidad difusa del Gobierno» (Bastida, 1997: 101). Por lo que respecta a las comparecencias ante el Pleno del Congreso, el presidente González acudió durante la II legislatura sólo una ocasión, a iniciativa propia, para informar sobre las medidas en materia de lucha contra el terrorismo (Mellado, 1987: 191). Los observadores han destacado que el presidente del Gobierno se acostumbró a acudir a la Cámara para informar sobre las líneas maestras de su política exterior (Powell, 2000: 426), de tal manera que en la III compareció a iniciativa propia en cuatro ocasiones, y en la IV un total de 12. De estas comparecencias, el presidente dedicó nueve a explicar los resultados de los Consejos Europeos, dos a la guerra del Golfo, y tan sólo una a un asunto de política interior (en materia de desempleo). Valga señalar que hacia noviembre de 1988, la oposición en bloque amenazó con abandonar el Pleno del Congreso si el Grupo Parlamentario Socialista impedía ejercer el control sobre el

Ejecutivo. Este hecho tenía lugar bajo el contexto de la huelga general y la agresión a un diputado de AP por parte de policías nacionales.

³⁷ La cita de Castellano fue la siguiente: «El parlamento [...] en...las relaciones y concepción (del) gobierno de Felipe González [...] es visto como una inevitable tara que hay que saber soportar con resignación cristiana. Al presidente del Gobierno le parece una pérdida de tiempo ir a la cámara, y una molesta, más inevitable carga, el tener que comparecer a responder a las ocurrencias de los indocumentados que allí están deseando incordiarle». Por su parte, Rogelio Baón (2001: 492) suscribió que los socialistas habían sentado «el precedente de gobernar con criterios de poder y, so pretexto de razones de urgencia, mediante decreto-ley pusieron al parlamento en un segundo plano al dar prevalencia a los contactos directos con los sectores sociales más representativos».

³⁸ Una encuesta del CIS levantada en julio de 1987, arrojó que un 30,1 por 100 de los ciudadanos coincidía en señalar que, en lo general, la prensa era más bien imparcial, frente a 16,9 que la consideraba favorable al gobierno, 8,0 a la oposición y 41,7 decía desconocer. *Barómetro de julio 1987*, Madrid, CIS, 1987 (Estudio 1697 pregunta 11). Para las elecciones de junio de 1993, se dice que el PSOE contó con el apoyo del llamado «pacto de los editores», constituido por empresarios de los medios de comunicación como Jesús de Polanco (Prisa), Antonio Asensio (Zeta) y el banquero Mario Conde (Banesto). Asimismo, que la radiotelevisión pública «fiel a su tradición, se mostró claramente progubernamental» (Barrera, 2002: 235).

³⁹ Gillespie (1993: 540-1) registró que el Rey Juan Carlos, en su mensaje navideño de 1989, reprendió a los socialistas por su severo estilo de gobierno.

⁴⁰ Este historiador defendió que en la etapa 1982 a 1993 no todo «fue negativo para el desarrollo de la institución parlamentaria, ni atribuible en exclusiva a los designios del partido en el Gobierno». Citó la labor de D. Gregorio Peces-Barba, quien durante la II legislatura «hizo lo posible por institucionalizar ciertos procedimientos que salvaguardaran y ampliaran el margen de maniobra de la oposición en un contexto escasamente propicio». Entre ellas destacaron algunas resoluciones de control al gobierno y el reconocimiento a Manuel Fraga como líder de la oposición de 1983 a 1987, ambas resoluciones producto de los acuerdos entre el presidente del Congreso y el portavoz de AP, Miguel Herrero de Miñón. Recuértese, así también, que durante esta legislatura los socialistas institucionalizaron el *Debate sobre el Estado de la Nación*, una «confrontación pública» sin precedentes en la práctica parlamentaria española (Marcel i Morera, 1991: 17; Martín Toval, 1992: 545). Siguiendo los datos de Powell (2000: 425; 2001: 411-2), el propio portavoz del Grupo Popular llegó a declarar que Gregorio Peces-Barba había mantenido «viva y digna la vida parlamentaria», al «garantizar los derechos de las minorías» y forzar «un ambiente cordial en el cual las tensiones se diluían» (véase también López Garrido y Subirats, 1990: 47). No obstante, en otro texto, el mismo Herrero de Miñón (1992: 253) habría de declarar que «el partido socialista llegó a comprender que, dadas las características que Fraga imprimía a la oposición –quien favorecía un bipartidismo y una articulación bipolar de la vida parlamentaria–, [...] le era especialmente ventajoso y optó por consagrar primero a la oposición para mejor descalificarla después». Se comenta que un buen ejemplo de cordiales relaciones fue el del entonces vicepresidente del Gobierno, Alfonso Guerra, y el ex secretario y diputado de AP, Jorge Verstrynge, quienes lograron construir consensos en torno a una de las políticas más importantes, la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (Powell, 2001: 414; Baón, 2001: 571-2).

⁴¹ Véase por ejemplo la información que publicó el *El País*, el 8 de enero de 1989: «La discusión se centra en el uso que el Gobierno y el Grupo Socialista han hecho del reglamento del Congreso, concebido en época de mayoría relativa, que se ha vuelto en contra de las minorías. La mayoría se reserva tanto la autorización para fijar el orden del día, como el uso de instrumentos de control de la actividad del Gobierno. Así, la formación de comisiones de investigación depende de la autorización de la mayoría, que ha ejercido sus prerrogativas en las pocas investigaciones aceptadas. A ello han contestado las minorías con un uso abundante -a veces un desbordamiento- de preguntas al Ejecutivo». La noticia salía a la luz en un año electoral en donde la oposición en su conjunto denunciaba los abusos de la mayoría absoluta: «el Ejecutivo se ha apoderado del Legislativo».

⁴² En opinión de este académico, el presidente González era un político escéptico de las «nacionalizaciones» y su visión política estaba influenciada por la revisión ideológica del SPD alemán de 1959, la socialdemocracia sueca (y con Palme en particular), así como por los moderados del Partido Laborista británico (en especial Gaitskell y Crosland). El socialismo encabezado por Felipe González Márquez «no era concebido en términos de propiedad estatal de los medios de producción sino en términos de políticas igualitarias basadas en el gasto social y los impuestos». De hecho, la política económica del gobierno González siguió una dirección opuesta a la expansión keynesiana: austeridad económica, devaluación inmediata de la moneda, reducción de la circulación de capital, límites a las subidas salariales, reducción gradual del déficit presupuestario y de la rigidez del mercado de trabajo, reconversión de los sectores industriales y su financiamiento, así como la asignación de enormes recursos del presupuesto público para asistir a instituciones financieras en crisis.

⁴³ Recuérdese que de la I a la II legislatura el PCE pasó de 23 a 4 diputados, mientras que en la III obtuvo 7. En la II y III los comunistas estuvieron por debajo de CiU, y a partir de 1986 por debajo también del CDS de Adolfo Suárez, que experimentó un avance importante, 1,8 millones de votos y 19 escaños. A los problemas de la izquierda española habría de sumarse la expulsión del histórico dirigente Santiago Carrillo y el dilema de mantener sus postulados clásicos o modificar y abrirse hacia un nuevo entendimiento de la izquierda contemporánea.

⁴⁴ Véase también su opinión en *El País*, 23 de octubre de 2002, 19: «Enseguida se vio que los socialistas pretendían hacer funcionar el sistema a su manera pero sin cambiarlo. Que optaban por la economía de mercado. Así que ya no había por qué temerles».

⁴⁵ Tras denunciar que el PSOE había dejado de ser «un partido obrero y obrerista», Redondo renunció a su escaño socialista en el Congreso de los Diputados.

⁴⁶ Aunque según este autor, sería mediante la estrategia de incrementar el peso de las divisiones sociales izquierda y derecha en las prioridades del electorado español.

⁴⁷ La declaración es de Federico Trillo, a pregunta del autor: «Lo que intentamos hacer en el otoño de 1988 y durante todo 1989 era un partido para todo el centro derecha. La Coalición Popular se había venido abajo demostrando que tenía las mismas insuficiencias que la UCD. No tenía una estructura de partido conjugada con un grupo parlamentario. Y, por otro lado, estaba claro que para ser alternativa había que sumar todas las fuerzas del centro derecha. Y eso es lo que llamamos la refundación. Es la unión de la democracia cristiana, los liberales y los conservadores en un solo partido hasta la frontera del PSOE. La idea era, por lo tanto, absorber al CDS de Adolfo Suárez, y eso estaba en los papeles que entonces manejábamos».

⁴⁸ De acuerdo a este analista, el laboratorio de tal proyecto fue la *Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*, creada en 1989 e inspirada en la organización del *Center for Policy Studies* y el *Adam Smith Institute*, ambos instituidos por la señora Thatcher, así como la *The Heritage Foundation* y la *American Enterprise Institute for Public Policy Research* fundadas por la comunidad conservadora norteamericana.

⁴⁹ Mayores elementos sobre esta estrategia en López Nieto (1999: 242 ss.). Maravall (1991: 24) apuntó que el PP se había mostrado incapaz de aprovechar las pérdidas socialistas. Para Herrero (1992: 257 ss.) la refundación del PP en 1989 fue «más continuidad del pasado inmediatamente anterior (1987-1989) que su superación». Pero añadió, «Últimamente parece que se trata de corregir el rumbo en mejor sentido, con la elaboración de una detallada alternativa que haría bien en ir más allá de la mera *palabra*».

⁵⁰ *Barómetro Febrero 1993: situación social y política en España*, Madrid, CIS, 1993 (Estudio 2048).

⁵¹ *Barómetro Mayo 1994*, Madrid, CIS, 1994 (Estudio 2100) y *Cuestiones de Actualidad Febrero 1995*, Madrid, CIS, 1995 (Estudio 2133).

⁵² Estudio 2133, CIS.

⁵³ Las cifras de Maurer muestran que el porcentaje de leyes originadas en el Congreso durante la IV legislatura fue similar a los porcentajes de la I y la V, ambas bajo gobiernos minoritarios. Sus datos parecen coincidir con el porcentaje de leyes orgánicas de origen no gubernamental. Y en efecto, la IV Legislatura se sitúa como un periodo de alto porcentaje de leyes orgánicas no gubernamentales (50 por 100), muy aproximada a las minoritarias V con 55,26 por 100 de esta procedencia, la VI con 47,5 por 100 y la I con 44,7. Sin embargo, estos indicadores se deben complementar con otros para la construcción de inferencias. Maurer (1995: 75; 1999: 30) señala que la IV legislatura fue un periodo de alta influencia parlamentaria porque el porcentaje de iniciativas introducidas por el ejecutivo pasó de 88,4 por 100 en el periodo 1986-1989 a 73,7 por 100 en el de 1989-1993, al tiempo que el porcentaje de aprobadas provenientes del Ejecutivo cayó 7,1 por 100 en la IV legislatura respecto a la III. Explica que esto se debió a que el Partido Socialista redujo su porcentaje de escaños a la mitad de los asientos del Congreso. No obstante, y a pesar de que el éxito de las iniciativas de la oposición que resultaron aprobadas se incrementó 2,5 por 100 en la IV si se compara con la III, se debe considerar, en contraparte, que en la II legislatura el éxito de la oposición fue de 7,8 por 100 de aprobación de sus iniciativas, es decir, 0,8 más que la IV (Maurer, 1995: 76). No se olvide además que durante el periodo 1989-1993 los socialistas gozaron realmente de mayoría absoluta, por lo que la afirmación de que en dicho periodo se incrementó la incidencia legislativa, revisando tan sólo los datos duros, no está del todo probada. El aumento del porcentaje de iniciativas de los grupos minoritarios que llegaron a ser leyes estaría impulsada, en todo caso, por la instalación de Izquierda Unida como grupo parlamentario (que había pasado de 7 a 17 diputados de una legislatura a otra), así

como que a los catalanes les fueron aprobadas 3 de sus iniciativas en comparación a la única que consiguió en el periodo 1986-1989. Las conjeturas de la autora sobre la influencia parlamentaria en la IV legislatura, resultado de un análisis cuantitativo-estadístico, se fortalece además con uno «cualitativo», una serie de entrevistas que realizó a líderes parlamentarios y diputados que coincidieron en señalar que tanto CiU como PNV tuvieron capacidad para afectar la agenda legislativa del gobierno.

⁵⁴ Siguiendo a estos mismos autores, en 1986 el electorado español situaba a AP, en una escala del 1 al 10, en 8,5 (en la frontera de la derecha moderada); mientras que en 1989 y 1993 en 8,2. Un ligero descenso se observó en 1996 al ubicar al PP en 7,9. En todo ese periodo, el votante medio se situó entre 4,4 y 4,7.

⁵⁵ Para estos autores, la tercera etapa, denominada de «revitalización» (un concepto retomado de Ulrike Liebert) inicia con los gobiernos minoritarios del PSOE (1993-1996) y del PP (1996). No obstante, de acuerdo a los datos que ellos mismos aportan, a partir de 1989 la opinión pública sobre la actuación del Congreso de los Diputados, en torno a si discutían los problemas fundamentales del país, reflejó un notable crecimiento, pasando de 37 por 100 en 1988 a 50 por 100 en 1989, pero disminuyendo nuevamente a partir de 1990 y caer en 1996 a porcentajes nunca antes registrados, 31 por 100 (Crespo y Calvet, 1998: 117). La explicación a ello es que los ciudadanos castigaron mayoritariamente la existencia de debates en los cuales primaba el interés particular de cada fuerza política y que alargaban el proceso legislativo. Con todo, resulta claro que el grado de satisfacción con el funcionamiento del parlamento español presentó altibajos en el periodo 1992-1996, alcanzando su puntuación más elevada en 1995 cuando obtuvo 49 por 100 de la satisfacción de los españoles (ver cuadro 9).

⁵⁶ Conteo propio con datos del Congreso de los Diputados, enero 2003.

⁵⁷ Por obvio que pueda resultar, valga decir que AP/PP interpuso todos sus recursos entre la I y V legislaturas. En la IV y V los diputados del Grupo Parlamentario Popular interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra cuatro leyes orgánicas, dos en cada una, esto es, 23,5 por 100 del total de recursos (17) que AP/PP promovió en todo el periodo democrático.

⁵⁸ En torno a este «polémico recurso» revísense los comentarios de Paloma Requejo (2000: 140 ss.) y la bibliografía allí citada. La ley orgánica que la derogó fue la 4/1985.

⁵⁹ Tal como se habría de ventilar en una entrevista radiofónica el 16 de febrero de 1998 y en el semanario *Tiempo* del 23 febrero del mismo año, la oposición de derechas recurriría a la alianza con grupos financieros y de comunicación para poner fin a 13 años y medio de poder del presidente González. Puede consultarse también la versión de *El País*, del 17 de febrero de 1998 («El PP y varios medios financieros participaron en la operación contra González, según Ansón»).

⁶⁰ Sustentado en los resultados del *Eurobarómetro* número 54, de otoño de 2000, este último autor registró que España había obtenido el porcentaje más elevado de confianza en la institución parlamentaria en comparación con los otros países de la Europa del Sur. España supuso 58 por 100, Grecia 44 por 100, Portugal 41 por 100 e Italia 35 por 100. La media de los 15 países de la UE se ubicó en 42 por 100.

3.4. Desajuste de hipótesis y comportamiento parlamentario de la oposición

Una vez realizado el análisis estadístico y contar con una visión general sobre el consenso en leyes orgánicas por tema, tipo de gabinete y autor de la iniciativa, pasamos ahora al examen del intercambio entre gobierno y oposición. El criterio que se ha seguido para la selección de leyes orgánicas es tanto el incumplimiento de la probabilidad de voto de los opositores (consenso, disenso o abstención), como la pretensión de cubrir el mayor número de legislaturas (de la II a la VII). De tal modo, se tomarían en cuenta gabinetes mayoritarios y minoritarios, así como oposiciones socialista y popular. El objetivo en esta sección será pues detectar por qué el resultado de una ley orgánica determinada fue otro y no el que según preveía la concurrencia de los incentivos o *contraincentivos* para el consenso de la oposición política. En otras palabras, por qué acontece el desajuste de la modalidad de aprobación y, por tanto, el rompimiento de la probabilidad de voto. En la ubicación de estas razones se pondrá especial atención a las estrategias de las minorías parlamentarias, observando si el comportamiento de voto coincidió con el del gobierno o la oposición mayoritaria. Es importante recordar la exclusión de la I Legislatura en esta sección del análisis en la medida que el consenso gozaba de un incentivo extraordinario (la evidente debilidad y fragmentación del gobierno y su grupo mayoritario —un fenómeno que no se ha vuelto a dar hasta ahora—, y el peligro de ruptura democrática que vinculó al gobierno y la oposición política). Así también, siguiendo las pruebas de Chi-cuadrado, los residuos corregidos y las medidas simétricas de la tabla de contingencia 3, convendrá considerar que en el procesamiento de nuestras 228 leyes orgánicas las probabilidades más notables se dieron en las correlaciones *consenso-territoriales*, *disenso-territoriales*, *consenso-derechos*, *disenso-derechos*, y *abstención-jurídicos*, mientras que en el resto de las combinaciones las variables tendieron a ser más débiles si bien con cierto grado de probabilidad. Lo mismo aconteció en el cruce de las correspondientes a autores-aprobación (tabla de contingencia 4), donde las correlaciones más fuertes se observaron en las de *consenso-gobierno*, *disenso-gobierno*, *autonomías-consenso*, *autonomías-disenso*, y *mayoría-disenso*. Las leyes orgánicas que se estudian toman en cuenta los desajustes en algunas de estas variables.

1) En una primera línea de probabilidad correlacionamos derechos fundamentales, proyectos de ley orgánica y gobiernos con mayoría de escaños (tema, autor y gabinete). El disenso representa el resultado previsible de esta correlación. De las 19 leyes orgánicas que se aprobaron con estas características, solo 6 incumplieron la probabilidad de disenso, un 31,5 por 100. Significa entonces que cuando confluyen estas tres circunstancias, el disenso tiene

lugar en poco menos de un 70 por 100. Cinco de esas leyes (un 31,5 por 100) fueron aprobadas durante la II, y solo una en la VII Legislatura. De hecho, la de la VII constituyó el único proyecto de ley orgánica aprobado con el consenso de la oposición durante esa legislatura, en tanto que 50 por 100 de los proyectos sobre derechos fundamentales de la II contaron con la cooperación opositora. La ley orgánica 4/2001, sobre *Derecho de Petición*, que la oposición aceptó consensuar con el gobierno durante la VII, y que no se ajustó a los resultados previstos, será en este sentido objeto de detección y análisis.

2) Convendrá también revisar una ley de la II Legislatura, resultando factible por dos razones la 3/1985, de *modificación sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*. La primera, porque podemos comparar las causas de ese rompimiento de probabilidad en la II y VII legislaturas, y la segunda, porque la de la II fue una proposición de ley en cuya autoría, además de otros grupos parlamentarios, participó el Grupo Popular, lo que hacía prever un resultado de consenso a pesar de la mayoría absoluta del gabinete y el tema que se legislaba. La ley resultó aprobada con el disenso de la oposición mayoritaria (una de las coautoras originales), pero con los afirmativos de los demás grupos del arco parlamentario. Esto es motivo suficiente para detectar las causas del disenso. Es importante mencionar que el disenso en los derechos fundamentales lo mismo puede ocurrir en gobiernos de mayoría absoluta que minoritarios, por lo que en este sentido el tipo de gabinete constituye un incentivo que se establece por detrás del tema y el autor de la ley.

3) Una tercera línea de análisis proviene de la conjugación Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados como autora de la iniciativa (no gobierno), mayoría absoluta como tipo de gabinete y partidos y régimen electoral como materia de legislación. Considerándose el peso de la variable independiente *autor* (donde intervino el Grupo Popular), la probabilidad de votación sería el consenso. Un segundo resultado opcional sería el disenso, si se entiende que los temas sobre partidos y régimen electoral son caracterizados por su proclividad al consenso y el disenso, y excepcionalmente a la abstención. Este hecho se fortalece en razón de que el Grupo Popular era entonces liderado por Aznar, cuyo estilo de oposición, a diferencia de Fraga, se inclinaba por decisiones precisas y en menor grado ambiguas. Así también, porque no había registro de abstenciones en esa temática, ni siquiera con Fraga, durante cuyo liderazgo la abstención en las votaciones de los Plenos ocurrió con regularidad. Con todo, la ley orgánica 8/1991, de *modificación de la LOREG*, correspondiente a la IV Legislatura, fue votada con la abstención de la oposición mayoritaria, incumpliendo de este modo el resultado previsible y haciéndola factible para encontrar las causas de ese desajuste.

4) Las legislaturas con gabinete minoritario generan un incentivo extraordinario para la

cooperación opositora, lo que no impide que la oposición mayoritaria disienta de las iniciativas del gobierno o incluso de otros grupos o minorías. De las cinco leyes que supusieron el disenso opositor en la V Legislatura, todas fueron iniciativas del gobierno, dos de educación y una de libertad sindical (derechos fundamentales), mientras que en lo referente a las otras dos, una estaba relacionada con reformas a la ley orgánica del Poder Judicial (un tema de alto disenso después de los de Educación) y uno sobre régimen electoral. Salvo la de régimen electoral, la temática en todas ellas, así como el promotor de la iniciativa, representaban un incentivo notable para el disenso, hasta el punto de superar la condición minoritaria del gabinete y el ejercicio de un voto favorable. Convendrá revisar las razones por las que la oposición mayoritaria, en una situación de gabinete minoritario, votó en contra de la ley orgánica 14/1995, *de publicidad electoral en medios locales*, no obstante que la materia partidos y régimen electoral representaba un índice de consenso de 65 por 100 (cercano a la media cooperativa de 66 por 100 si se excluyen los niveles cooperativos de la I Legislatura), y en menor medida un tendencia hacia el disenso.

5) Siguiendo con los gabinetes minoritarios, de las seis leyes que generaron el disenso de la oposición durante la VI Legislatura, todas, excepto una, fueron proyectos de ley. La que no lo era fue diseñada por el grupo parlamentario mayoritario junto con sus minorías sostenedoras (grupos Popular, Catalán y Canario en el Congreso), al tiempo que era un tema de tipo jurídico –cuyo consenso tiende a ser potenciado en gabinetes minoritarios–, y cuya modificación era del acuerdo de mayoría y oposición: la 7/1998, *de supresión de penas de prisión y multa por incumplimiento del Servicio Militar*. Habrá que comprobar entonces por qué los opositores socialistas decidieron disentir de la mayoría.

6) Finalmente, a efectos de fortalecer la explicación de las causas del comportamiento opositor, esta ley se comparará con la 3/2002, *de modificación del Código Penal y Penal Militar*, un proyecto del gobierno aprobado en la VII Legislatura, con mayoría absoluta de escaños, de similar temática y objetivos que la anterior, pero aprobada ahora con el consenso de la oposición socialista.

Tabla 28. Desajuste de probabilidad en leyes orgánicas

Número	Materia	Legislatura y gabinete	Autor	Probabilidad	Resultado
4/2001	Derechos	VII Mayoría absoluta	Gobierno	Disenso	Consenso
3/1985	Derechos	II Mayoría absoluta	Gob-Opo-Min	Consenso	Disenso
8/1991	Partidos	IV Mayoría absoluta	Gob-Opo-Min	Consenso	Abstención
14/1995	Partidos	V Gobierno minoritario	Gobierno	Consenso	Disenso
7/1998	Jurídico	VI Gobierno minoritario	Mayoría	Cons/Abst	Disenso
3/2002	Jurídico	VII Mayoría absoluta	Gobierno	Disens/Abst	Consenso

Leyes orgánicas seleccionadas para el análisis del intercambio gobierno, oposición, minorías

1) La 4/2001 fue un proyecto de ley orgánica que desde la Ponencia y posteriormente en la Comisión Constitucional generó el consenso de los grupos excluidos de la mayoría. Durante el proceso de emisión del dictamen a la vista del informe elaborado por la Ponencia, los portavoces de los grupos parlamentarios (nacionalistas vascos, socialista y popular) señalaron que el contenido del proyecto representaba un importante esfuerzo de entendimiento entre los grupos de la Cámara para alcanzar un texto consensuado y compartido¹. Entre las bondades del proyecto destacaban la ampliación del derecho de petición a toda persona con independencia de su nacionalidad (incluso si no la poseía); el reconocimiento de la confidencialidad de los datos; el acuse efectivo de la petición (concretando el órgano y el procedimiento); el tiempo dado para subsanar las deficiencias (que se establecieron en 15 días a favor del peticionario); la posibilidad de dirigirse en lenguas *co-oficiales*, y el cumplimiento de lo exigido, siempre y cuando se dieran los requisitos y resoluciones pertinentes. Fueron también notables las incorporaciones relativas a que los miembros de las fuerzas armadas o institutos armados pudieran ejercer este derecho; que el peticionario se dirigiera a través de los medios telefónicos e informáticos, y la posibilidad de audiencia especial. Esto último implicaba que los responsables políticos pudieran conocer directamente los problemas, demandas, quejas y sugerencias, así como el reforzamiento del derecho de los ciudadanos a comparecer directamente ante quien o quienes tuvieran que tomar la resoluciones. Se llegaría al Pleno con una extraordinaria dosis de consenso parlamentario.

Coalición Canaria llevó a la sesión plenaria tres enmiendas para su defensa (una relacionada con el cumplimiento del plazo de resolución por parte de la Administración, la otra con el reconocimiento de la personalidad jurídica de la petición para los militares a efecto de no conculcar el delito de sedición y la última con la extensión del derecho a los funcionarios del Estado)². Independientemente si sus enmiendas resultaban aprobadas, Luis Mardones Sevilla, portavoz de dicho grupo, advirtió que votarían favorablemente el proyecto de ley, tanto por su necesidad como por su contexto. No dejó de resaltar la labor conciliadora y de cordialidad del portavoz del Grupo Popular, y en general de todos los miembros de la Ponencia y la Comisión Constitucional. En la sesión de Pleno, el Grupo Nacionalista Vasco reiteró las conveniencias del proyecto de ley, aduciendo que eliminaba la facultad discrecional de las autoridades en la tramitación de las peticiones, establecía la obligatoriedad de estas últimas para su admisión, su curso debido, su reexpedición al órgano competente y la comunicación al interesado de la resolución adoptada. Además de exaltar la actitud de

consenso que reinó en el seno de la Ponencia por parte de los diferentes grupos parlamentarios (que permitió depurar aspectos técnicos y mejorar el texto del proyecto), informó que retiraría las enmiendas de carácter administrativo y que su grupo votaría favorablemente el dictamen de la Comisión. El portavoz de Izquierda Unida, Antero Ruiz López, después de hacer una amplia defensa y exposición sobre el tipo de derecho de petición al que aspiraba su Grupo, deseó que el proyecto pasara del papel a la práctica cotidiana y que no se viera posteriormente empobrecido por interpretaciones restrictivas y parapetos administrativos. Señaló que el obstáculo al que ahora se enfrentaban era el de la voluntad política de hacerlo efectivo, y dejó entrever el voto favorable de su grupo al proyecto de ley. Jané I Guasch, del Grupo Parlamentario Catalán, se congratuló por el proyecto de ley que iba a ser aprobado en la Cámara, tanto porque se trataba de un derecho fundamental, como porque estaba ausente del ordenamiento. Agradeció la labor de los ponentes y compartió el esfuerzo de consenso con el que había llegado la ley al Pleno. En línea con lo anterior, los portavoces socialista y popular reconocieron que el texto había sido mejorado y enriquecido en la fase de Ponencia y Comisión, llegando a la sesión con un alto grado de consenso. El último de ellos contestó al diputado Mardones que sus enmiendas pertenecían al derecho de asociación y le solicitaba lo trasladase a ese ámbito, anunciándole que su grupo rechazaría tales enmiendas. El proyecto fue finalmente aprobado con un consenso arrollador, al no recibir un solo voto en contra y la abstención de un solo diputado (probablemente del Grupo Mixto).

Durante su paso por el Senado, la Comisión Constitucional aprobó dos enmiendas del Grupo Catalán introducidas durante la Ponencia en dicha Cámara, y posteriormente el dictamen del proyecto de ley orgánica obtuvo un respaldo unánime³. En el Pleno del Senado⁴, además de que se reiteró el alcance de la ley en materia de derechos fundamentales y de la calidad del consenso parlamentario, fueron retirados los dos votos particulares y las enmiendas que habían presentado los grupos Mixto y Nacionalistas Vascos, así como algunas de los Catalanes (el portavoz de estos últimos, Sesmili I Rius, agradeció al Pleno que las dos enmiendas mantenidas por su grupo hubieran sido las únicas aceptadas), por lo que no procedió el debate sobre las mismas. El Senador del Grupo Popular, Amilivia González, informó que este proyecto era un compromiso del Presidente Aznar al que daba cumplimiento. Bastó el asentimiento de los senadores para que el proyecto de ley orgánica fuera aprobado. En su retorno al Pleno del Congreso de los Diputados⁵, los grupos parlamentarios nacionalistas vascos, federal de Izquierda Unida, Socialista y Popular anunciaron su voto favorable a las cuatro enmiendas provenientes de la Comisión

Constitucional del Senado, que supusieron alteraciones mínimas al texto del proyecto (exposición de motivos, un artículo y una disposición adicional), así como correcciones de carácter técnico y gramatical. Las enmiendas fueron aceptadas por unanimidad, al igual que la votación de conjunto final del proyecto de ley orgánica (324 votos). ¿Cuáles fueron las causas del desajuste? ¿Por qué esta iniciativa rompió la probabilidad de voto? A mi juicio, por dos razones. Primero, porque aun cuando el tema de los derechos fundamentales durante las mayorías absolutas es proclive al disenso, el derecho de petición constituía una demanda compartida por todos los grupos parlamentarios. Era una ley que, de acuerdo a la participación de los portavoces, se necesitaba para superar la normativa preconstitucional entonces vigente (entre otras, conceder el derecho a obtener respuesta a las peticiones, fuese favorable o no, así como motivar la misma en un plazo determinado). Segundo, y de importancia similar, porque el gobierno diseñó la iniciativa recogiendo sentencias del Tribunal Constitucional y aceptó desde la fase de Ponencia en el Congreso las enmiendas de todos los grupos parlamentarios, lo que permitió modificar el proyecto original. Esto fue un comentario repetido por diversos portavoces durante todo el curso parlamentario, exaltando el «altísimo grado de consenso» que hizo del proyecto del gobierno un «proyecto de todos los grupos parlamentarios» (incidiendo de este modo sobre el incentivo *autor*). Así pues, el contenido y objetivo de la legislación y el alto nivel de intercambio político fueron dos incentivos para la cooperación política, suficientes para contrarrestar los efectos de la mayoría absoluta, los derechos fundamentales como tema de conflicto y el gobierno como autor de la iniciativa, factores proclives al disentimiento entre mayoría y opositores.

2) La 3/1985, de modificación a la Ley Orgánica sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, era una ley que, salvo por el autor, guardaba las características de que sería votada con el disenso de la oposición. Todas las condiciones estaban dadas, y tan solo por la variable autor se desajustaba el resultado. En la iniciativa original, el Grupo Popular era uno de los autores, junto con el Socialista, Mixto, Nacionalista Vasco, Centrista y Minoría Catalana, y lo fue así hasta la toma en consideración de la proposición en el Pleno del Congreso de los Diputados en la que se aceptó por asentimiento⁶. Si los populares eran autores, resultaba lógico que, a pesar de la mayoría absoluta y el tema de los derechos fundamentales, la proposición sería votada por consenso. Pero previamente a su discusión en la Comisión Constitucional, el Grupo Popular decidió introducir una enmienda de totalidad con texto alternativo a la proposición referida. Dicha proposición causó un debate de totalidad⁷. Los argumentos ofrecidos por los populares fueron

que a pesar de haber firmado la proposición de ley con otros grupos parlamentarios, habían considerado conveniente promover una iniciativa que, a diferencia de la firmada, no extendiera el campo de la inmunidad parlamentaria (en torno a la opinión manifestada por senadores y diputados) más allá de lo estrictamente indispensable. Buscaban eliminar el privilegio abusivo del que gozaban los parlamentarios en cuanto a que no podían ser procesados en materia civil, previa deliberación de un Juez que calificara si las opiniones de los legisladores habían sido externadas como tales. El propósito era que la inviolabilidad parlamentaria no cubriera ofensas calumniosas o reclamaciones civiles fuera de la sede parlamentaria. Por ello, defendieron que si se pretendía dar ejemplo de democracia y defensa de la libertad debía comenzarse por defender la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Su enmienda a la totalidad fue, sin embargo, desestimada por el Pleno del Congreso, obteniendo sólo los votos favorables del Grupo Popular, y algunas abstenciones de grupos minoritarios. Esto significó que en el texto quedaban salvaguardadas las opiniones de diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones, contra las que no podía iniciarse un proceso civil sin haberse obtenido previa autorización del Congreso o el Senado. La proposición inicial continuó su trámite en la Comisión Constitucional para la emisión del dictamen correspondiente⁸. Los populares mantuvieron tres enmiendas a la proposición de ley, con los mismos argumentos suscritos durante el debate de totalidad con texto alternativo en el Pleno. Invitaron al Grupo Socialista a que aceptara sus propuestas como enmiendas transaccionales, a lo cual el portavoz de éste contestó que la proposición era también de otros grupos parlamentarios y no únicamente del mayoritario, reiterando su intención de respetar y mantener la proposición tal como estaba. Los populares formularon entonces una enmienda de carácter transaccional en la que daba la opción al diputado o senador de renunciar en cualquier momento al «privilegio» o «beneficio» de la inviolabilidad otorgado por la Cámara, enmienda que fue aceptada para su mantenimiento en el Pleno. Ya ahí, el Grupo Popular fue el único que presentó enmiendas a la proposición de ley⁹. Sus argumentos fueron los mismos, y anunció que votaría en contra del conjunto final de la iniciativa si su enmienda no era aprobada (supresión del artículo 2 de la proposición de ley). El portavoz socialista hizo saber al Grupo Popular que ellos eran el «rodillo» porque no dialogaban y eso había provocado que se quedaran solos en dos votaciones de conjunto. La enmienda del Grupo Popular fue nuevamente desestimada. En la posterior votación de conjunto final de la proposición, los populares votaron en contra y se presentó una sola abstención. El Senado introduciría una enmienda a la exposición de motivos y al artículo único, quedando ambas aprobadas a su retorno al Congreso. Dos días después, sería aprobada la proposición en una

votación de conjunto final, reproduciendo los apoyos y disensos que se registraron desde la Comisión Constitucional¹⁰. En suma, queda claro que el desajuste de voto gravitó en la intención del Grupo Popular, la oposición mayoritaria, de cambiar un consenso inicialmente alcanzado entre los grupos promoventes. Una enmienda que creían prioritaria y que seguro pretendían capitalizar ante la opinión pública, tal como puede observarse en el curso de la tramitación parlamentaria con alusiones como «preservar el buen nombre de la Cámara y de los miembros de la misma», o que la proposición no apareciera como «una odiosa restricción ante los miembros de la comunidad política». No puede decirse que la mayoría absoluta constituyera un *contraincentivo* si se observa que los demás grupos parlamentarios apoyaron la aprobación de la iniciativa. Así también, porque ninguno de los grupos minoritarios apoyó la enmienda del Grupo Popular, si bien los centristas decidieron abstenerse. Se puede decir entonces que el contenido de lo que se legislaba, concretamente los planteamientos irreconciliables defendidos por las dos fuerzas principales, fueron el principal incentivo para que la oposición no cooperara con el gobierno.

3) La 8/1991, proyecto de modificación de Ley Orgánica del Régimen Electoral, fue la primera que suscitó la abstención del grupo parlamentario popular durante la IV Legislatura. El proyecto fue tramitado por urgencia, y en él fueron subsumidas dos proposiciones¹¹. Los desacuerdos entre la mayoría socialista y la oposición popular comenzaron desde la propia Comisión Constitucional, y el proyecto fue discutido y aprobado en una sesión plenaria, sin que sufriera modificaciones en los dos debates posteriores que tuvieron lugar en el Senado donde se rechazaron las enmiendas allí introducidas (incluidas las dos proposiciones de veto)¹². Entre muchos otros aspectos, la reforma legislativa establecía en su exposición de motivos incrementar las potestades de la Administración Electoral y singularmente de la Junta Electoral Central, así como modificar el régimen de las garantías jurídicas electorales a efecto de permitir el acceso posterior al Tribunal Supremo o los Tribunales Superiores de Justicia¹³. Recordemos que en el contexto de este proyecto (y los otros dos promovidos) yacía el antecedente de unas elecciones impugnadas, que habían provocado el establecimiento de una comisión de investigación y un debate de investidura que debió realizarse con la ausencia de un número determinado de parlamentarios. Todos los grupos mantuvieron sus enmiendas y votos particulares para su defensa ante el Pleno (IU-IC, CiU, CDS, Mixto –Agrupación Independiente de Canarias, Unió Valenciana, Partido Andalucista, Eusko Alkartasuna, Euskadiko Ezkerra, Partido Aragonés–, PP y PNV), casi las mismas que fueron presentadas, votadas y rechazadas en Comisión¹⁴. El 14 de febrero de 1991 tuvo lugar la discusión en el

Pleno del Congreso al dictamen referido¹⁵. En su intervención, el Grupo Popular defendió la necesidad de llegar a un consenso en la aprobación de esta ley y la importancia de que el proyecto no estuviera hecho a la medida de un partido. En líneas generales, el Grupo Popular propuso una urgente, imprescindible, activa y más autónoma presencia arbitral de la Junta Electoral a efecto de garantizar la limpieza del proceso democrático. Sus enmiendas buscaban poner a prueba la voluntad del grupo mayoritario. Entre éstas destacaban aquellas destinadas a mejorar la formación de los miembros de las mesas electorales mediante la elaboración de un manual y cursos específicos bajo la responsabilidad de la Junta Electoral Central. Aducía que las irregularidades en las mesas eran provocadas por la complejidad de las tareas que debían realizar los miembros que estaban insuficientemente capacitados. Y a esta falta de capacitación el Grupo Popular le denominó el «foco del conflicto». Los diputados populares agregaron que si bien aceptaban estudiar la propuesta socialista para subvencionar el envío del sobre con la papeleta de voto al domicilio de cada elector («mailing»), argumentaron que ésta representaba una quiebra en el principio de proporcionalidad y en materia de subvenciones, en la medida que venía a convertir esta parte del proyecto en algo parecido «a una casa de beneficencia para algunas fuerzas políticas con confusas expectativas electorales...No son razones de carácter general las que inspiran esta modificación, sino de calculado intercambio de favores políticos...». Otras propuestas del Grupo Popular fueron la de reforzar la intimidad del elector en la cabina, así como la urgencia de facilitar el ejercicio del voto de los emigrantes en los consulados (aceptando las dificultades de carácter técnico prevalecientes aducidas por el gobierno), mientras que respecto al tema de las incompatibilidades de los parlamentarios el portavoz popular manifestó que darían a los socialistas su total apoyo.

Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya anunció de entrada que habría de votar en contra a la totalidad de la ley orgánica¹⁶, aduciendo que no habían participado en el pacto político previo, así como porque en el proyecto no se recogía un cambio radical en la administración electoral, que reforzara sus competencias. Al igual que lo planteado por los populares, Izquierda Unida cuestionó que el gobierno no hubiese aceptado la confección del manual para los miembros de las Mesas y que la información de resultados provisionales no estuviera en manos de la Junta Electoral Central, sino en el gobierno. Se inclinaron también por la plena participación de los emigrantes en las votaciones a través de la revisión del censo. Insistieron durante el debate en su conocida demanda de respetar la voluntad de los electores mediante la aplicación estricta del sistema proporcional, eliminando los correctivos y elevando a 400 el número de diputados. Se opusieron también al modo de racionalizar la convocatoria a

elecciones y dijeron que en general no era una ley ampliamente debatida, en la que se pudieran aunar posturas y que por tanto había sido un mal camino para emprender la reforma. Los parlamentarios del Grupo CDS adoptaron una posición diferente. Aceptaron que el gobierno había elaborado y remitido un proyecto en el que se recogían todas las propuestas de la Comisión y añadido otras reformas. No obstante que algunas de sus enmiendas fueron rechazadas y que otras que proponían podían no ser aceptadas (dotar de mayores recursos personales y humanos a la administración electoral; que las resoluciones de las Juntas a los recursos presentados fueran motivadas; el derecho de las fuerzas políticas a optar en las elecciones generales a tener presencia mediática a nivel nacional o la que pueda tener a nivel regional o local, así como que en lugar de 100 mil habitantes por concejal se estableciera uno por cada 50 mil), el Grupo Centrista anunció que habría de prestar su apoyo al proyecto de ley. En línea con lo anterior, el Grupo Catalán (CiU) adujo que si bien tenía algunas enmiendas al articulado de carácter técnico, anunció que su posición sustancial sobre la modificación para lograr un proceso electoral democrático y transparente se veía recogida en el texto. Así también, el Grupo de CiU aceptó que la ley había sido perfeccionada al introducir una mayor judicialización del proceso electoral. El Grupo Nacionalista Vasco anunció también su voto positivo a favor del proyecto, al estar de acuerdo con la mayoría de los contenidos materiales que formaban parte del mismo. Advirtieron, no obstante, recelos y discrepancias importantes en lo referente al fortalecimiento de la administración electoral, al no dirigirse el proyecto para todas las Comunidades sino solo al ámbito central.

El Grupo Socialista, en voz del diputado Joan Marcet i Morera, aceptó que había discrepancias con el Grupo Popular tras señalar que «querían ir más allá con relación a algunos aspectos». No quiso volver a entrar en el tema del censo electoral; sostuvo que el asunto de la cabina no tocaba a esta reforma, y respecto al voto de los emigrantes argumentó que el derecho no se le coartaba sino que la administración carecía de un mecanismo automatizado del voto como el existente en otros países. Desestimó la propuesta de los datos provisionales tras sostener que la fórmula con la que se contaba era suficiente, mientras que en lo correspondiente a la subvención del «mailing» señaló que dada la complejidad del sistema electoral hacía prácticamente imposible la aprobación de tal enmienda. Finalizó la defensa del proyecto de ley indicando que, salvo una enmienda, su Grupo votaría «en contra del resto de las enmiendas planteadas por los grupos». Tras esta intervención y ante el aviso socialista de rechazar las enmiendas de los populares, éstos anunciaron que el proyecto de ley no contaba con su voto a favor debido fundamentalmente a la posición absolutamente cerrada

del gobierno a acceder a una serie de peticiones respecto a todos los puntos del proceso del debate. De allí entonces que 80 diputados se abstuvieran (en su gran mayoría populares), 12 votaran en contra (entre los que se encontraban legisladores de IU quienes finalizaron su participación señalando: «esta ley va salir votada de aquí con un porcentaje sensiblemente inferior al que obtuvo en 1985», así como el Grupo Mixto, quien sostuvo que se seguían utilizando *partidistamente* los medios públicos de comunicación, evitando de este modo la celebración de debates parlamentarios), y 205 a favor (socialistas y nacionalistas catalanes y vascos, no obstante que estos últimos, en voz del diputado Emilio Olabarría Muñoz, conminaron a los legisladores de la mayoría parlamentaria a seguir consensuando para evitar un «déficit de legalidad que a mi Grupo le preocupa notablemente»).

En la fase de enmiendas, fueron rechazadas todas las del Grupo Popular, y este último apoyó las del Grupo Izquierda Unida y Agrupación Independiente de Canarias (a diferencia de los socialistas), votó en contra de las de Izquierda Unida-Iniciativa Per Catalunya (junto con los socialistas), y se abstuvo de votar las enmiendas de los grupos Centro Democrático y Social (CDS), Nacionalista Vasco, así como los integrados en el Mixto, Unió Valenciana, Euzkadiko Ezquerria y Partido Aragonés. Asimismo, apoyó un paquete de enmiendas del Partido Andalucista (Mixto), votó en contra de otro y se abstuvo en uno más. Tanto los Grupos Socialistas y Popular votaron a favor de la única enmienda transaccional del Grupo Catalán (sustituir una simple expresión). Los acuerdos que PSOE y PP alcanzaron fueron justamente aquellos que estaban referidos en las proposiciones de ley, e integrados posteriormente en la única iniciativa. El consenso se dio en la consideración *gastos electorales* a diversos conceptos (sobres y paquetes, propaganda, alquiler de locales, gratificaciones, transporte, franqueo) desde el día de la convocatoria hasta la proclamación de candidatos electos; aprobación de gastos electorales suplementarios por la coincidencia de dos o más elecciones, y entrega a las administraciones electorales de 45 por ciento de las subvenciones una vez que el Estado entregara su contabilidad al Tribunal de Cuentas. Así también, fueron objeto de acuerdo los apartados sobre el rubro de incompatibilidades (los senadores percibirán su remuneración correspondiente o la de parlamentarios autonómicos, pero en ningún caso simultánea; el mandato de diputado, senador y diputado europeo es incompatible con otros puestos públicos o privados, por lo que su régimen se apega a la dedicación absoluta; etcétera); la entrada en vigor de la convocatoria el mismo día de su publicación en los Boletines Oficiales; la competencia de los poderes públicos de realizar campañas de carácter institucional destinada a incentivar la participación; tiempo de

propaganda para partidos, coaliciones y federaciones; remoción y sustitución de los alcaldes y presidentes de cabildos insulares por mayoría absoluta, así como aprobación de gastos electorales en cabildos insulares. Sin embargo, el disenso entre socialistas y populares aconteció en el rechazo a las 22 enmiendas introducidas por los segundos y defendidas ante el Pleno, así como en lo relativo al derecho de sufragio activo en las elecciones municipales para los residentes extranjeros en España (enmienda defendida por IU), y en el 20.3 sobre el derecho de 15 y 30 minutos de emisión nacional y autonómica, respectivamente, para las formaciones que no hubiesen cumplido el requisito de presentación de candidaturas si obtuvieron en elecciones anteriores 20 por 100 de los votos en el ámbito de su Comunidad. Posteriormente, el Grupo Mixto presentaría dos enmiendas a la totalidad en el Senado («nuestro grupo...no está conforme con el planteamiento que desde ella se hace porque...no solamente se reforma la Ley Orgánica del Régimen Electoral sino que... se convoca formalmente las próximas elecciones municipales en toda España y las elecciones autonómicas para trece comunidades autónomas»), mismas que fueron rechazadas tanto por los grupos socialista, popular y minoría catalana; el grupo IU se abstuvo.

Las razones del desajuste son explicables. En primer término, no era una única ley, que hubiera sido diseñada y consensuada por los grupos parlamentarios en la Ponencia y luego la Comisión Constitucional, sino un proyecto del gobierno al que vinieron a unirse dos proposiciones antecesoras: una, de la autoría de la Comisión Constitucional y la otra de los grupos de la mayoría, la oposición y las minorías. Algunos puntos del texto unificado no fueron del acuerdo del Grupo Popular, Izquierda Unida y los nacionalistas del Grupo Mixto, al tiempo que todas las formaciones, salvo el Grupo Socialista, introdujeron modificaciones. La variable *autor* no poseía pues el peso que se esperaba para incentivar a los opositores a consensuar el resultado. La mayoría absoluta presupuso un contraincentivo para el consenso con la oposición mayoritaria, sobre todo por su indisposición para intercambiar medidas con los opositores de quienes rechazó casi todas sus enmiendas. El tema o los aspectos que se legislaban representaron, sin embargo, el incentivo más significativo para que el disenso abierto no tuviese lugar (si se entiende que la mayoría parlamentaria respetó en el texto unificado las proposiciones de ley orgánica subsumidas que en buena medida incluían las exigencias de los opositores). En la votación de conjunto final, el proyecto fue apoyado por el Grupo Socialista, Catalán, Vasco y de Centro Democrático, evidenciando que el gobierno y sus representantes en el parlamento buscaron contar con el apoyo de algunas minorías, y que éstas, pese a que fueron rechazadas sus enmiendas en el Pleno, mantuvieron el consenso

desde Comisión. El disenso estuvo representado por los grupos IU-IC y el Grupo Mixto, mientras que los Populares optaron por abstenerse. Como se dijo en anteriores apartados, esta ley representa un caso ejemplar en cuanto a que la abstención acontece porque no existe una oposición frontal contra el resultado final de la iniciativa, sino con algunos aspectos introducidos por la mayoría y el rechazo a algunas de sus enmiendas. Desmarcándose de este modo, la oposición popular pretendió expresar una supuesta falta de voluntad política de los socialistas, la mayoría parlamentaria.

4) La ley orgánica 14/1995, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres, fue una ley aprobada con el disenso de la oposición, aún cuando se preveía un resultado de consenso. Además de la presencia de un gobierno minoritario, debe observarse que la ley trataba de un único artículo con tres párrafos y una disposición adicional (considérese el incentivo observado por Cazzola sobre la variable número de artículos), así como su pretensión de ampliar los espacios gratuitos de propaganda en las emisoras gestionadas por los ayuntamientos para los concurrentes en elecciones municipales¹⁷. De entrada, los grupos parlamentarios Coalición Canaria, IU-IpC, y Popular presentaron enmiendas al articulado, incluso este último, a la totalidad con texto alternativo¹⁸. El gobierno, en voz del ministro de Obras Públicas, Josep Borrell Fontelles, cuestionó la enmienda de totalidad del Grupo Parlamentario Popular en el sentido de que al entender que limitaba el ámbito de aplicación de la regulación de la publicidad electoral a las emisoras públicas, excluyendo a las privadas, buscaba garantizar el acceso a todos los grupos políticos a este medio. En la defensa de su texto alternativo, el Grupo Popular, representado por el diputado Luis De Grandes Pascual, reiteró que en efecto la discrepancia estaba en que la prohibición de publicidad electoral afectaba a las televisiones locales por onda terrestre y cable de titularidad pública, pero que esta prohibición no debía afectar a las televisiones locales de titularidad privada. Señaló que la enmienda del Grupo Popular se oponía a una concepción restrictiva y *estatalista* de la libertad, al no poder contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras privadas objeto de concesión. De Grandes acusó al gobierno de intervencionista y de promover una libertad vigilada. Exhortó a otros grupos parlamentarios a apoyar la enmienda a la totalidad, aunque aseguró que el gobierno iba a constreñirla. En su contrarréplica, SS. Joan Marcet i Morera del Grupo Socialista en el Congreso, culpó al Grupo Popular de defender un modelo de televisión local totalmente privado, de pretensiones de utilización televisiva con carácter instrumental y de tener una visión de las campañas y la propaganda electoral *muy a la americana*, que a decir del diputado de la mayoría, era un propósito de los populares para

todo tipo de elecciones y no solo las municipales. En su defensa, el gobierno dijo que el afán del proyecto no era la limitación de la libertad, sino la regulación, a efectos de aminorar los gastos electorales cuya demanda social era creciente. Marcet cerró su turno señalando que no creía conveniente un incremento de la presencia mediática de los grupos políticos durante las campañas (solo en el ámbito de titularidad pública), así tampoco del gasto. En su turno a favor, De Grandes, del Grupo Popular, defendió que la presencia electoral en televisiones privadas no implicaba una potencialidad de mayores gastos y discrepó de la acusación socialista sobre la visión *americana* de los populares, argumentando que abogaban por el sistema europeo donde pudiera convivir un «sistema público con un sector privado que también tenga su mundo, en un campo de libertad, donde la sociedad civil tenga más del que ustedes le dejan». SS Marcet i Morera hizo hincapié en las diferencias de visión existentes entre PSOE y PP sobre las campañas electorales y la publicidad política: «por esa razón hay un proyecto de ley y una enmienda alternativa».

El diputado Mardones Sevilla del Grupo Coalición Canaria, señaló con respecto al proyecto del gobierno, que no se podía negar a una emisora privada, o a una entidad privada, el derecho de emitir publicidad con las tarifas que estime pertinentes dentro de la ley de la oferta y la demanda, o dentro de lo que tenga establecido. Los diputados canarios se mostraron contrarios a la existencia de una limitación a la publicidad electoral en las emisoras de cualquier empresa privada. No obstante afirmar que con el texto completo del Grupo Parlamentario tenían una disparidad referente a la no posibilidad de contratar espacio a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable de titularidad pública, en todo lo demás manifestó estar de acuerdo con el planteamiento de los populares. Ante ello, Coalición Canaria anunció que la votaría favorablemente. Por su parte, el portavoz del Grupo Nacionalista Vasco, Joxe Joan González de Txabarri, dijo de principio que se iban a oponer a la enmienda a la totalidad planteada por el Grupo Popular, fundamentalmente porque para la confrontación electoral debe existir igualdad de oportunidades, y como grupo minoritario de la Cámara, esa igualdad, aún regulada, no existe. Argumentó que la confrontación en los medios privados era lamentable y que prevalecía una clara discriminación ante algunos grupos políticos. Al señalar que la enmienda a la totalidad del Grupo Popular era de corte ultraliberal, el Grupo Nacionalista Vasco dijo coincidir con las opiniones manifestadas por el señor Borell. En línea con este planteamiento, SS. Recoder i Millares de CiU sostuvo que con la enmienda del Grupo Popular solo iban a poder emitir publicidad en los canales privados aquellos que más tenían, lo que iría en contraposición con el principio de igualdad. Agregó

que la enmienda a la totalidad supondría, de aprobarse, el incremento del coste de las campañas electorales y saturaría al electorado de publicidad. En este sentido, se reiteraron en su posición, así como de votar en contra de la enmienda de totalidad. La enmienda sería pues rechazada por todos los grupos parlamentarios, con excepción de populares y canarios.

El proyecto del gobierno y su relación con la oposición mayoritaria correría similar suerte a lo que ocurrió con la proposición 3/1985, de modificación a la Ley Orgánica sobre protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, aquella a la que el Grupo Popular presentó una enmienda a la totalidad posteriormente rechazada. En la 14/1995, los populares mantuvieron su postura de oposición al proyecto del gobierno que ya no se habría de modificar hasta la aprobación de conjunto final. En su trámite parlamentario en la Comisión Constitucional¹⁹ del Congreso, Coalición Canaria se sumaría, como ya lo había hecho, a las enmiendas parciales del Grupo Popular. Estas, juntos con las interpuestas por Izquierda Unida, sufrirían el rechazo de los demás miembros de la Comisión, aprobándose el dictamen planteado originalmente por el gobierno. Las mismas enmiendas se mantendrían en el Pleno²⁰, como *expresión de una coherencia a la que no iban a renunciar*; lo anterior, pese a que el Grupo Popular conocía de antemano que serían rechazadas. Su portavoz reiteró que la discrepancia radicaba en que el proyecto del gobierno socialista, apoyado por otros grupos parlamentarios, prohibía la publicidad electoral en las emisoras de televisión local y de cable, y los populares no aceptaban esa restricción que afectaba a las televisiones locales o de carácter privado. Ninguno de los dos grupos, socialistas y populares, habrían de ceder en el curso seguido por la tramitación de la iniciativa. Inclusive, en la Comisión de Obras Públicas del Senado²¹ el Grupo Popular interpondría una enmienda de veto con presupuestos parecidos a los que defendieron los diputados de ese partido. Era de esperar que el veto y las enmiendas de los populares no prosperaran, ni en Comisión²², ni ante el Pleno del Senado²³, donde finalmente al respetarse lo establecido en el Congreso de los Diputados el proyecto quedaría definitivamente aprobado por las Cortes Generales. El proyecto de ley 14/1995 es una muestra objetiva de que las posiciones defendidas en Ponencia y Comisión pueden no ser modificadas a lo largo del trámite. Sobre todo aplica para el caso de aquellos proyectos o proposiciones que son sujetos de enmiendas a la totalidad con texto alternativo: su introducción constituye una afrenta, un punto de conflicto irreconciliable entre gobierno y oposición. No obstante que las leyes orgánicas relacionadas con el área de partidos y régimen electoral tienden según los datos a potenciar el consenso durante los gabinetes minoritarios, el contenido de la iniciativa, en este caso, se estableció en el *contraincentivo*

más influyente para un consenso entre gobierno, oposición mayoritaria y al menos una de las minorías. No hubo, en este sentido, intercambios políticos entre el primero y el segundo. Sin embargo, no fue la indisposición del grupo parlamentario mayoritario a negociar su proyecto de ley lo que causó el disenso de los opositores. Sobre todo si se mira que otros grupos minoritarios se apegaron abiertamente a la aprobación de este proyecto que previa y muy seguramente había sido consensuado con el gobierno. Además de probar que la mayoría socialista (desde la IV Legislatura) había aceptado la influencia legislativa de los grupos minoritarios de corte nacionalista, confirmó que habían abierto canales de participación a estos grupos para diseñar conjuntamente parte de la legislación. De otro modo, sin el previo consenso con los nacionalistas catalanes y vascos, es probable que esta ley hubiera tenido dificultades para ser aprobada.

5) Además de que fue presentada por un gabinete minoritario con el apoyo de sus sostenedores en el parlamento, la proposición de ley orgánica 7/1998 (*de modificación del Código Penal por la que se suprimen penas de prisión y multa por incumplimiento de Servicio Militar Obligatorio y prestación sustitutoria, así como rebaja de penas de inhabilitación por dichos supuestos*) se situaba en un periodo de transición que pretendía la supresión de obligatoriedad del servicio militar. En esta ocasión, no se suspendían las penas, sino la rebaja de éstas frente al incumplimiento. Cabe decir que junto a la presentación en el Pleno de esta iniciativa para su toma en consideración reglamentaria, se interpusieron tres proposiciones de semejante tratamiento, una de los Socialistas, una de Nueva Izquierda-Iniciativa per Catalunya (NC-IC) y otra del Bloque Nacionalista Galego (estos dos últimos a través del Grupo Mixto). Para quienes rehusaran incumplir el servicio militar, los socialistas proponían sanciones administrativas. Populares, canarios y nacionalistas catalanes abogaban por el mantenimiento del delito de insumisión aplicando penas privativas de derechos, pero no de libertad. Nacionalistas gallegos eran favorables a una multa de diez a veinte días, mientras que la izquierda catalana defendía la derogación total de penas y sanciones. Con todo, el denominador común de todas las iniciativas era la eliminación de las penas de privación de la libertad, lo cual era ya un «paso adelante», y por tanto, un «elemento de consenso» (lo que no sería suficiente para el resultado). Los socialistas acusaron al gobierno y al Grupo Popular de ejercer una estrategia de plagio, pero se congratularon que su iniciativa parlamentaria atrajera la puesta en marcha de proposiciones similares. Cabe señalar que el Grupo Socialista quiso dejar claro que dos meses antes habían presentado esta misma proposición y que fue descalificada por el Grupo Popular: «resulta que ahora esas piedras han desaparecido y el

grupo que hacía esa crítica presenta una iniciativa del mismo alcance». Como se esperaba, las proposiciones de socialistas y de las minorías fueron rechazadas en el Pleno del Congreso para su toma en consideración, mientras que la del Grupo Popular, Catalán (CiU) y Coalición Canaria quedó aprobada²⁴. Lo que habría de ser la ley orgánica 7/1998 se sometió, seguidamente a su toma en consideración, a una enmienda a la totalidad del texto alternativo presentada por la izquierda catalana (NC-IC). Consideraron que era injusta la proposición de la mayoría parlamentaria porque seguía sancionando una conducta social que no gozaba de simpatía por gran parte de la población. Señaló que la objeción de conciencia no había dejado de aumentar, que ésta no era en sí un hecho delictivo sino un *delito de convicción*, y que mantener penas privativas al derecho de ser objetores resultaba injusto. Sostuvo que aunque en la proposición de la mayoría parlamentaria se rebajaban las penas, la izquierda de Catalunya consideraba que la inhabilitación que se proponía seguía siendo dura al incapacitar a los jóvenes a trabajar en la administración u obtener becas y subvenciones durante el periodo de condena. Adujo que la solución a este hecho, además de la supresión de las inhabilitaciones y que se eliminara la obligatoriedad del Servicio Militar, era la puesta en práctica del ejército profesional que el gobierno de Aznar y CiU se habían comprometido.

En su réplica, Luis Mardones Sevilla de Coalición Canaria, coautora de la iniciativa, recordó que la iniciativa solo suponía una situación transitoria, un puente entre lo que el Código Penal venía señalando (prisión y multa) y el inmediato horizonte de la supresión del servicio militar obligatorio. El objeto de la iniciativa, dijo, es mantener las sanciones y suavizar las penas, en la medida que las primeras representan un principio disuasorio, sin despenalizar del todo la insumisión. El representante de CiU, SS. Carles Campuzano i Canadès, contestó al Grupo Iniciativa Per Catalunya que el nuevo régimen que iba a establecerse en el Código Penal era muy suave, incluso comparado con los países de la UE. Adujo que debía existir un régimen que regulara el incumplimiento dada la vigencia de obligación del servicio militar. Argumentó que la sociedad aplaudía la decisión tomada de hacer desaparecer las penas de prisión, pero que entendía también que mientras existieran obligaciones a cumplir por los ciudadanos, su falta debía regularse. Aportó el dato de que ningún Estado pasaba de un ejército de mili obligatoria a un ejército profesional de manera urgente y rápida, y reiteró su compromiso de eliminar definitivamente la obligatoriedad del servicio en el año 2001. El Grupo Vasco, por su parte, reconoció la mejora de la proposición de la mayoría, pero anunció que votaría a favor de la enmienda de totalidad de la izquierda catalana en el tenor de la coherencia con las posturas anteriores (en cuanto a que defendió la

no obligación del servicio militar y la no pervivencia de tipos penales contra este supuesto).

En el debate de totalidad de esta enmienda promovida por IpC, los socialistas reincidieron en el señalamiento de su postura, la cual no iba a ser modificada a lo largo del curso de la proposición. Criticó que la mayoría parlamentaria quisiera seguir tratando el incumplimiento de la mili como un delito establecido en el Código Penal (la *criminalización* del incumplimiento) y manifestó (en contra de IpC) que optar por la despenalización, por la expulsión de esas conductas del Código, no significaba que debían quedar sin ningún tipo de sanciones. Por eso los socialistas proponían un catálogo de infracciones administrativas, de sanciones disciplinarias durante ese periodo transitorio. De ahí que dijeran que debía mantenerse un tipo de reproche, no penal, pero sí sancionador. La enmienda a la totalidad de IpC fue rechazada por todos los grupos parlamentarios, salvo el Nacionalista Vasco y el proponente. En Comisiones no se modificaron los planteamientos²⁵ y los distintos grupos mantuvieron sus enmiendas parciales al texto de la mayoría parlamentaria. En el Pleno del Congreso²⁶, los socialistas expresaron que apoyarían algunas enmiendas de Izquierda Unida, en lo relativo a la derogación de los artículos 527, 528 y 604 del Código Penal, pero no en cuanto a la inexistencia de medidas sancionadoras. Las intervenciones de los diversos portavoces fueron casi las mismas, reiterativas y solo enriquecidas con datos del pasado, jurídicos y de impacto social, pero no en cuanto a la modificación de las formulaciones. Se ha podido observar que los apoyos entre los grupos se con enmiendas particulares, aunque se combinan con el rechazo a otro tanto de ellas. Sin embargo, es el caso del Grupo Vasco en esta iniciativa que, no obstante haber sido rechazadas sus enmiendas en Comisión y que haya apoyado la enmienda de totalidad de IpC durante la primera sesión plenaria, que la aceptación de una de sus enmiendas más importantes (la supresión del apartado de un artículo del Código Penal) por parte de la mayoría parlamentaria, le condujo a votar en contra de las enmiendas de los grupos Mixto, Izquierda Unida y Socialista, y a favor del dictamen de la Comisión y el conjunto de ley orgánica. Los socialistas, por su parte, informaron que votarían en contra al no ser aceptada ninguna de sus enmiendas a todo el articulado (como ellos tampoco aceptaron la de los populares, canarios y nacionalistas catalanes). Y aclararon que no pretendían mantener vigente el Código Penal al votar en contra, sino antes bien porque el objetivo a cumplir resultaba insuficiente del modo como se estaba legislando. Se opondrían también al dictamen de comisión y a la votación de conjunto final de la proposición los grupos Mixto e Izquierda Unida. La ley sería votada favorablemente por 176 votos (132 en contra y una abstención), el mínimo requerido para su aprobación. En el Senado no prosperarían las

enmiendas de los opositores²⁷. Se puede concluir, entonces, que el disenso de la oposición no aconteció por el tipo de gabinete, sino porque ante la opinión pública y sobre todo la población electoral joven, los socialistas buscaban ser menos severos que el gobierno, al tiempo que tenían el incentivo de votar en contra al sentirse «plagiados» por el gobierno en la iniciativa parlamentaria. Cabe decir que la modificación del Código Penal en materia de incumplimiento por el servicio militar obligatorio figuraba a una ley de derecho fundamental, en cuanto a su cercanía al núcleo ideológico de los partidos y la alta visibilidad por el elector. El gobierno y sus sostenedores percibían ese sentir, y por ello disminuyeron las penas, pero no al grado de sanciones administrativas, porque esto, a decir de ellos, no iba a evitar la sangría del Ejército (la que por cierto estaba atravesando). Desde la oposición, los socialistas consideraban que con las infracciones administrativas se podría disuadir a los objetores de conciencia del incumplimiento del servicio. Mantuvieron su postura, salvo para apoyar algunas enmiendas de las minorías parlamentarias. Así pues, el tema y la indisposición de la mayoría parlamentaria a intercambiar con la oposición mayoritaria (salvo con la minoría vasca), detonaron el voto contrario de la mitad de los grupos del arco (socialistas, izquierdistas y el grupo mixto), así como el voto a favor de la otra mitad (populares, nacionalistas catalanes y canarios).

6) La 3/2002, de modificación del Código Penal y del Penal Militar en materia de delitos relativos al servicio militar y a la prestación social sustitutoria, resultó ser un proyecto de tramitación directa y en lectura única, para cuya exposición acudió al Pleno del Congreso el Ministro de Justicia²⁸. Con el proyecto de ley orgánica se buscaba adecuar la no obligación entrada en vigor el 31 de diciembre de 2000 con la falta de sanción, conteniendo la retroactividad para los condenados por sentencias firmes no ejecutadas totalmente y dictadas con arreglo a la legislación anterior; la cancelación de oficio de los delitos penales derivados de dichos delitos (incluso en el supuesto de sentencias totalmente ejecutadas) y el sobreseimiento de los procedimientos penales incoados por tales hechos en los que no haya recaído sentencia firme. El objetivo era que a partir de su entrada en vigor el incumplimiento de esas obligaciones dejara de tener consecuencias jurídicas tanto penales, de inhabilitación, privación de libertad y judiciales, así como administrativas. Los distintos representantes del Grupo Mixto introdujeron enmiendas mínimas relativas al acortamiento del plazo de revisión de sentencias de seis a tres meses; así también, que se anotara explícitamente la derogación de la Ley de Objeción de Conciencia, y que personas inhabilitadas y separadas de cargos de la administración pública como producto de las condenas se pudieran incorporar sin que pesaran

sobre ellas las inhabilitaciones. Se reprochó al ministro que este proyecto de ley orgánica llegara tarde y que el Grupo Popular, algunos meses atrás, cuando se planeaba ya la modificación, no admitiera la tramitación de la ley. Se le recordó que en mayo de 2000 se había presentado una iniciativa en términos similares a la que se estaba presentando en ese momento (abril de 2001), y que el Partido Popular puso como excusa que los objetores de conciencia «iban a salir en desbandada y desocuparían sus puestos». El Grupo Socialista emitió también críticas, pero se congratuló que por fin se tramitara el proyecto. Todos los grupos externaron felicitaciones a los colectivos que habían luchado por años en la supresión de este delito, así como al activismo desarrollado por los distintos grupos de objeción de conciencia. CiU hizo saber que junto con el Grupo del PNV había impulsado un año antes la puesta en marcha del fin del servicio militar obligatorio, y recordó sus esfuerzos durante la pasada legislatura ante el Ministerio de Justicia. El Grupo Vasco dijo que votaría gustoso la aprobación del texto, así como las enmiendas presentadas durante el curso parlamentario de la iniciativa. El Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida también objetó al ministro que el proyecto llegara tarde, anunciando que votaría favorablemente el proyecto y el conjunto de las enmiendas. En la fase de votación de enmiendas, y con excepción de dos presentadas por el Grupo Parlamentario Catalán (CIU), todas fueron rechazadas, no sin que en la votación de conjunto final los mismos votos emitidos supusieran votos favorables. En el Senado no se introdujeron modificaciones durante su paso por la Comisión Constitucional, por lo que el proyecto no tuvo que retornar al Congreso de los Diputados²⁹. En este sentido, queda claro que por encima de la mayoría absoluta, el autor y la disposición del gobierno a intercambiar con los opositores, se estableció el contenido de la iniciativa, la supresión de un delito específico que generaba un consenso abrumador así como un incentivo suficiente para la acción cooperativa del arco parlamentario.

Estamos pues en posibilidad de proporcionar algunas observaciones generales sobre las leyes orgánicas que aquí se han analizado. 1) Las de disenso y consenso en derechos fundamentales durante las mayorías absolutas constituyeron dos casos extremos. La primera tuvo lugar por una enmienda a la totalidad interpuesta y mantenida irrenunciablemente por la oposición política, estrategia que bloqueó la posibilidad de un acuerdo con el gobierno. La de consenso, por su parte, evidenció a un gobierno que admitió la mayor parte de las modificaciones presentadas por oposición y minorías a su proyecto de ley. En ambos casos el tema (derechos fundamentales) fue tendente al conflicto, pero o bien pudo ser superado por la actitud negociadora de uno de los actores, o se acentuó por la reticencia de alguno de los dos

para separarse de su planteamiento original (fuera por convicción o por objetivos de impacto político y aun cuando no contase con el apoyo de los demás grupos parlamentarios). Asimismo, su revisión ha permitido observar estilos diferentes de gobierno y oposición en un mismo partido. La oposición popular de la II rompió un acuerdo de principio, decidiendo en solitario y unilateralmente introducir su borrador de ley. Terminó por quedarse sin respaldo alguno, fracasando en su intento de capturar al conjunto de los grupos y adherir a la mayoría parlamentaria. Por su parte, y no obstante la importancia de actualizar el derecho de petición, fue encomiable la conducta del gobierno popular y su grupo parlamentario en términos de consenso, al aceptar no solo modificaciones técnicas y gramaticales a su proyecto, sino al dotar a la iniciativa de alcances notorios en los ámbitos de la protección jurídica del peticionario y la responsabilidad del gobierno en la contestación (o resolución). El comportamiento de la mayoría popular y el grado del acuerdo provocó una batería de elogios a lo largo del curso de la iniciativa, lo mismo desde Comisiones hasta su retorno del Senado.

2) El tema fue clave en el disenso y consenso de las leyes sobre el servicio militar obligatorio de la VI y VII legislaturas. El tipo de rebaja de penas, en la primera, y la supresión total, en la segunda, permiten explicar por qué el disenso se dio en un gabinete minoritario (cuya ley fue diseñada por las minorías), y el consenso en una mayoría absoluta (con el gobierno como autor). Finalmente, 3) la indisposición del gobierno socialista a aceptar las enmiendas de sus contrincantes, tanto de oposición y minorías, provocaron la abstención sobre una ley de régimen electoral con la que los populares no estaban frontalmente en desacuerdo (pero sí con el comportamiento de la mayoría absoluta), mientras que la de disenso en este mismo tema, con un gabinete en minoría, se produjo no tanto por la falta de intercambio de la mayoría sino por la introducción de una enmienda a la totalidad que sepultó las posibilidades de consenso entre gobierno y oposición.

¹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, VII Legislatura, número 235, 23 de mayo de 2001, 7064.

² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, VII Legislatura, número 88, 31 de mayo de 2001.

³ Diario de Sesiones del Senado, Comisión Constitucional, VII Legislatura, número 171, 27 de septiembre de 2001.

⁴ Diario de Sesiones del Senado, Pleno, VII Legislatura, número 60, 10 de octubre de 2001.

⁵ Debate de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, VII Legislatura, número 116, 31 de octubre de 2001.

⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, II Legislatura, número 160, 30 de octubre de 1984.

⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, II Legislatura, número 175, 18 de diciembre de 1984.

⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, II Legislatura, número 269, 26 de

febrero de 1985.

⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, II Legislatura, número 189, 14 de marzo de 1985.

¹⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, II Legislatura, número 205, 9 de mayo de 1985.

¹¹ Proposición de Ley Orgánica de reforma de los artículos 155.4, 157, 159, 160, 212 y 213 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada por la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril. (122/000056) Presentado el 11/10/1990, calificado el 23/10/1990; autores: Comisión Constitucional. Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (122/000052). Presentado el 11/10/1990, calificado el 16/10/1990; autores: GS GP GC-CiU GCDS GV-PNV, Luis Mardones Sevilla (GMX).

¹² Diario de Sesiones del Senado, Pleno, IV Legislatura, número 57, 12 de marzo de 1991; Diario de Sesiones del Senado, Pleno, IV Legislatura, número 58, 13 de marzo de 1991.

¹³ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Dictamen de la Comisión, 12 de febrero de 1991, Serie A, número 50-1.

¹⁴ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, 22 de febrero de 1991, Serie A, número 50-3. Se refiere a las enmiendas de las proposiciones posteriormente subsumidas.

¹⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, 14 de febrero de 1991, número 88.

¹⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, 14 de febrero de 1991, número 88, 4351.

¹⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, V Legislatura, número 169, 21 de septiembre de 1995.

¹⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Enmiendas, número 104-11, 15 de septiembre de 1995; Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Índice de Enmiendas al Articulado, número 104-12, 19 de septiembre de 1995.

¹⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión Constitucional, V Legislatura, número 182, 8 de noviembre de 1995.

²⁰ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, V Legislatura, número 182, 8 de noviembre de 1995.

²¹ Diario de Sesiones del Senado, Comisiones, V Legislatura, número 241, 16 de noviembre de 1995.

²² Diario de Sesiones del Senado, Comisiones, V Legislatura, número 241, 21 de noviembre de 1995.

²³ Diario de Sesiones del Senado, Pleno, V Legislatura, número 98, 29 de noviembre de 1995.

²⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, VI Legislatura, número 135, 17 de febrero de 1998.

²⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, VI Legislatura, número 480, 10 de junio de 1998.

²⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, VI Legislatura, número 174, 25 de junio de 1998.

²⁷ Diario de Sesiones del Senado, Comisiones, VI Legislatura, número 320, 9 de septiembre de 1998.

²⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, VII Legislatura, número 152, 11 de abril de 2002.

²⁹ Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Justicia, VII Legislatura, número 269, 25 de abril de 2002.

CONCLUSIONES

Teoría de la oposición y oposiciones

1. Un régimen democrático es encontrado allí donde se conjuga un sistema de competición electoral y una oposición política. Las elecciones pueden no ser una condición determinante sobre la existencia de una democracia si los gobernantes están coaccionando a los opositores o restringiendo su actividad de contestación. Competición política no comprendería, bajo estos parámetros, la existencia de oposición efectiva. Si la «efectividad» de la competición electoral presupone un contexto transparente, de iguales garantías para los participantes, de auténticos intereses en conflicto y de aceptación de los resultados del sufragio ciudadano, entonces ese tipo de competición, además de implicar una oposición legalizada, infiere la presencia de una democracia. Las pugnas al interior de los partidos hegemónicos o las burocracias autoritarias pueden evolucionar hacia un sistema de competición y oposición efectiva si cierto sector de ese grupo gobernante rompe su obediencia política, decide no dirimir sus desacuerdos dentro de la elite, traslada el conflicto a las elecciones, y opta por desplazar, de vencer en ellas, a quienes están en el poder. Las elecciones comprenden, en este caso concreto, competición, oposición y alternativa.

2. A pesar de ciertas limitaciones que presenta en su aplicación empírica, el esquema propuesto por Dahl (1971) sobre las dos *dimensiones de la democratización* continúa representando una herramienta útil para el análisis del disenso, la participación y la competición política. La debilidad del esquema se localiza en la combinación de las variables «disenso público limitado» y «alta participación», si se entiende que esta última no restringe su definición a la asistencia de los ciudadanos como electores, sino que se extiende a su calidad como candidatos. Sostengo entonces que el inconveniente del esquema fue incorporar en una misma dimensión aspectos tan diferentes como la participación electoral y la representación de los disidentes dentro de las estructuras formales de contestación pública. De ahí que tomando como punto de partida las dos dimensiones del autor, una poliarquía pueda identificarse a partir de las oportunidades de la oposición para ganar los cargos públicos en elecciones competidas.

3. Sin pasar por alto que la Ciencia Política debe prestar mayor atención a los estudios sobre el fenómeno opositor, el reto secundario que continúa enfrentando la disciplina es la formulación de una propuesta comparativa en el campo de las oposiciones, a un mismo tiempo practicable y convincente. El desafío es aún mayor cuando se aspira a la comparación

de todas las expresiones de contestación pública que tienen cabida en las sociedades modernas. Por hablar sólo de los regímenes democráticos, una amplia gama de movimientos de disenso se manifiestan dentro de las formas «no parlamentarias» de oposición, y de la que se pueden identificar, en términos generales, oposiciones sociales, extraparlamentarias y aquellas oposiciones antisistema vinculadas a los movimientos terroristas, independentistas o de resistencia pacífica. Las tres guardan la característica de no articular su actividad dentro de las elecciones políticas, las instituciones legislativas o de gobierno (lo que sí hacen las oposiciones institucionalizadas). Pero a todo esto hay añadir un problema de definición. Mediante el examen de diversas contribuciones teóricas, mi preocupación estuvo orientada al caso particular de las oposiciones extraparlamentarias que se conceptúan por el contexto histórico que les dio origen, así como por el tipo de demandas que promocionan sus representantes (los nuevos movimientos sociales o *postmaterialistas* que surgieron a finales de los sesenta abogando por la protección ecológica, la paz, el feminismo, el desarme nuclear, etcétera). Procuré aportar elementos de valoración suficientes para diferenciar a las oposiciones extraparlamentarias de las oposiciones sociales y de aquellas actividades que los grupos políticos parlamentarios desarrollan como elemento de apoyo y presión al exterior de los parlamentos (o bien desde otras instituciones). Pretendí evidenciar y cubrir una ambigüedad conceptual, confirmando que la complejidad de significados continúa siendo una asignatura pendiente entre los científicos sociales.

4. Las deficiencias que han caracterizado a los trabajos comparativos más notables sobre la oposición no responden estrictamente a la subsistencia de lagunas conceptuales relacionadas con las diversas formas y objetivos del disentimiento, sino a los intentos de abarcar e incluir en una sola tipología a las oposiciones parlamentarias y las que no lo son. Esto nos conduce a plantear que los intentos comparativos, si bien no infructuosos, hayan abortado por su imprecisión metodológica al no centrarse en fenómenos de oposición de semejante índole y correspondientes a sistemas institucionales similares. De ahí se explica que Dahl pudiera abocarse solo a las oposiciones político-parlamentarias y no al conjunto de ellas como pretendía; que Graham proporcionara una estructura teórica minuciosa para clasificarlas pero sin aportar evidencia empírica en la cual sustentarla; que McLennan introdujera un modelo de tres variables y lo aplicara a algunos países sin ofrecer datos suficientes sobre los indicadores institucionales que determinaron los criterios de asignación, mientras que Kolinsky y colaboradores, aun cuando examinaron oposiciones parlamentarias y no parlamentarias en contextos geográficos específicos, ni siquiera plantearan una estructura

de comparación sino antes bien un diagnóstico con derroteros generales. Con todo, y pese a las críticas que la tipología de Dahl (1966) continúa recibiendo por la carencia de un método de investigación y su alcance más bien descriptivo, resulta adecuada para entender la morfología de las oposiciones parlamentarias, detectar el nivel competitivo y comparar sus estrategias y objetivos.

5. La comunidad científica cuenta con un conjunto valioso de estudios sobre el fenómeno opositor en regímenes no democráticos, así como su papel en los procesos de cambio político. Aunque insuficientes y dispersos, los aportes teóricos también se extienden a la función de las oposiciones parlamentarias en los ámbitos legislativo, institucional y electoral. La literatura no mantiene un acuerdo rotundo o consistente sobre la distinción entre oposiciones propiamente dichas y movimientos de disenso político y contestación. Tampoco un término de partida que resulte consensuado para englobarlos. Persisten lagunas y opiniones enfrentadas en un buen cuerpo de artículos, pero es posible establecer una separación conceptual. Siguiendo diversos tratamientos teóricos, el disenso en los regímenes democráticos es expresión de grupos que no pueden o no pretenden construir una oposición organizada, reconocida e institucionalizada. Cuando los individuos discrepan de políticas específicas del gobierno se denominan opositores sociales, mientras que cuando lo hacen sobre cuestiones de naturaleza moral o *postmaterial* adquieren la nominación de opositores extraparlamentarios. En los sistemas no democráticos, los disidentes políticos son aquellos que desarrollan su actividad de contestación al régimen de un modo clandestino o semi-tolerado, sin que de ningún modo se asemeje a las libertades, derechos y funciones que adquieren las oposiciones políticas en los sistemas de democracia. Las oposiciones parlamentarias destinan sus esfuerzos en contestar institucionalmente la conducta del gobierno, representar sectores de la población y realizar sus funciones a través de partidos y grupos parlamentarios. En teoría, estas oposiciones tienen el deber de afianzar la democracia y desmarcarse de aquellas que pretendan vulnerarla, lo que no supone la supresión de los desleales. Teniendo en cuenta que subsisten tantas formas de disentimiento y «oposición» a los regímenes no democráticos como subtipos de sistemas autoritarios hay en el mundo, España constituye un buen caso para ajustar las reflexiones teóricas sobre el curso de la actividad opositora desde un sistema totalitario (Linz, 1973; Pollack y Grujel, 1987) a una democracia que ha alcanzado su consolidación. En los últimos sesenta años el disentimiento político español ha evolucionado hacia una forma de oposición institucionalizada, del mismo modo que lo han hecho las normas que han regido la actividad política y el acceso al poder.

De ahí que, a propósito de ello, se pueda sostener que observando los recursos con que cuentan las oposiciones podamos aproximar el tipo de régimen con el que estamos tratando.

Oposición, autoritarismo y transición en España

6. Durante el dominio franquista los partidos fueron una figura ilegal y desprestigiada. Ni siquiera les fue tolerada una representación simbólica dentro de las instituciones tal como ocurrió en algunos autoritarismos del África meridional, el sudeste asiático y ciertos países del entorno latinoamericano. Las organizaciones de oposición a Franco estuvieron lo suficientemente desacreditadas como para combatir al régimen, lo que a su vez se agudizó por la variedad de grupos, esfuerzos y divergencias. Si a lo anterior sumamos la fuerte actividad represiva desplegada por el régimen (posterior incluso a la muerte del Caudillo), entenderemos entonces las razones del escaso éxito o más bien el fracaso de la oposición. Pero justo es decir que en el proceso de deterioro del régimen los opositores a la dictadura cumplieron algunas funciones clave: 1) resistir a ser integrados en el sistema –manteniendo constante su actividad clandestina–; 2) salvaguardar zonas de autonomía opositora y de contestación pública –sobre todo la Universidad, los sindicatos y la presencia accidentada de grupos y asociaciones políticas–; 3) incrementar los costes del poder autoritario mediante el incremento de los costes de la represión y el debilitamiento opositor, así como 4) cuestionar la legitimidad del régimen, cuyo disenso no dejó de ejercerse desde el exilio ante foros internacionales y gradualmente con mayor intensidad desde el interior del país. Sólo en la tarea de implantar una alternativa sólida y creíble dentro de España, que despertara el ánimo ciudadano, los grupos de la oposición revelaron su dificultad. A partir del comportamiento moderado y prodemocrático hacia el que fueron evolucionando los diversos grupos de oposición a Franco, se pudieron sentar las bases para su aceptación gradual entre la elite política y la sociedad española. El derecho de oposición comenzó a ser entendido como un componente que debía tener cabida con el advenimiento de la democracia.

7. España también cumple la hipótesis de que las transiciones por la vía del pacto son dirigidas por la coalición gobernante del régimen, mientras que la oposición desarrolla un rol de presión o apoyo que o bien puede ser destacado, dependiente o secundario. La evidencia empírica ha registrado que las oposiciones moderadas poseen mayores probabilidades de negociar con la elite gobernante si se compara con las oportunidades de los disidentes radicales. Blandos y moderados cuentan con el incentivo de contener a una oposición extremista, así como proponerse sobrevivir con las mayores ventajas posibles una vez

instaurada la democracia. Existe acuerdo entre los observadores políticos de que la primera etapa del proceso de transición fue maniobrada por Suárez a través de una doble estrategia: al interior del régimen y frente a las diversas organizaciones de oposición. En dicha fase, los opositores al franquismo además de ser sorprendidos en la iniciativa democratizadora, no pudieron imponer su pretensión de «cambio por ruptura» y debieron aceptar una reforma del régimen proveniente desde arriba —incluso de «transacciones *por arriba*». La oposición jugó en principio un papel secundario y supeditado a la estrategia de los reformistas. Tanto es así, que ni en el diseño de las normas electorales que habrían de regular la contienda política de junio de 1977 tuvieron una intervención destacada. Esta valoración se extiende en líneas generales al conjunto de acontecimientos comprendidos en el semestre previo a las elecciones fundacionales. Tendría que esperarse a una segunda fase de la transición, la del proceso constituyente, para que los grupos de la oposición democrática (fundamentalmente socialistas, comunistas y nacionalistas catalanes) tuvieran un papel más significativo y formalizaran el cambio político mediante la estrategia de ruptura-pactada. La relación de fuerzas en las Cortes Generales y la inviabilidad de una mayoría a la que se le relacionaba con el franquismo así lo permitieron. A pesar de las críticas que se puedan expresar sobre la ambigüedad de su articulado, la Constitución fue producto de un amplio consenso en el que los grupos excluidos del gobierno pudieron incidir y en algunos casos reflejar sus demandas (de carácter socioeconómico, político, de derechos y libertades, de descentralización e incluso lingüístico-culturales). Sin embargo, el consenso que allí se dio de ningún modo puede ser comparable con el que tuvo lugar en etapas posteriores y que es característico de las democracias políticas que han alcanzado su consolidación. Y estas son aquellas donde los miedos históricos, la debilidad institucional, la amenaza de inestabilidad o de involución autoritaria representan condiciones y distorsiones que prácticamente han desaparecido. De ahí que en España un consenso parlamentario libre de alteraciones o incentivos extraordinarios pudiera expresarse solo a partir de que los socialistas llegaran al poder.

Oposición y democracia

8. Además de su función propiamente representativa, las oposiciones políticas en las democracias nuevas y consolidadas cumplen tres funciones generales: control del gobierno, crítica pública y alternativa. Donde existe una *oposición identificable* las minorías parlamentarias tienden a incumplir la tercera de ellas, debido a que pueden contar con recursos legislativos para controlar al gobierno, incidir en su política y hacer uso de otros medios institucionales y públicos para cuestionarlo, pero sus oportunidades para ser mayoría,

solos o mediante coalición, pueden estar limitadas dado el protagonismo de la oposición mayoritaria (lo que no implica que las minorías carezcan de un programa gubernamental). Así también, es el caso que en los sistemas de múltiples partidos puede constituirse una alianza para la formación de mayorías entre dos o más grupos minoritarios, o bien, entre la oposición y las minorías parlamentarias, propiciando que estas últimas accedan finalmente al poder. A diferencia de lo que ha acontecido en los ámbitos autonómico y municipal, en las Cortes Generales españolas las minorías parlamentarias no han formado parte del gobierno, mientras que aquellas con oportunidad de serlo han optado por mantener un carácter de estricta representación. De los partidos estatales, Izquierda Unida continúa siendo la única minoría que no ha consumado la tercera de las funciones aun cuando posee un articulado programa para el ámbito de España. Independientemente de que CiU, PNV y CC se hayan distinguido por eliminar de sus flancos la entrada en una coalición de gobierno, no cuentan con un eje programático que se desplace más allá del ámbito de sus Comunidades. El advenimiento de un gobierno minoritario (sobre todo para el caso de CiU que ha perdido la mayoría en Cataluña) puede modificar los apoyos parlamentarios característicos por decisiones de gobierno desde la administración central o, más probablemente, introduciendo la abstención durante el voto de investidura. El primer caso supondría un efecto hasta ahora desconocido en las relaciones parlamentarias españolas, mientras que el segundo podría *resituarnos* en el contexto de la I Legislatura.

9. En el plano teórico, la conclusión que se obtiene en torno al papel de las oposiciones políticas en democracias recientes y consolidadas tiene que ver con su margen de acción y el impacto que su desafío puede producir sobre el régimen. Los opositores tendrán más libertad de movimiento en las democracias emergentes debido a la volatilidad de los electores y a su facilidad para atraerlos, mientras que en las consolidadas ese margen de maniobra se condicionará a la cristalización de las preferencias y al acomodo más o menos estable de los votantes. Asimismo, en las nuevas democracias una oposición radical puede poner en riesgo la estabilidad institucional y desanimar el proceso de afianzamiento de hábitos y normas, mientras que su capacidad de amenaza se reduce a medida que la democracia se ha consolidado. Desde esta perspectiva, el potencial de desequilibrio de las oposiciones políticas disminuye en las democracias afianzadas si se compara con las emergentes, del mismo modo que el derrumbamiento de una democracia consolidada representa un acontecimiento excepcional. Tal como acontece en las naciones que han adquirido recientemente su independencia, a las oposiciones constitucionales se les demanda una actitud moderada y en

cierto modo limitada, a la espera de que la democracia sea aceptada por la mayoría de los ciudadanos, descienda la cantidad de quienes optan por una línea autoritaria y hasta que los conflictos políticos se diriman completamente por medios institucionales. Los gobiernos surgidos del voto ciudadano y las oposiciones que poseen un carácter de lealtad al régimen pueden contribuir a que la democracia traspase su etapa de fragilidad y amenaza para después perfeccionarla, promoviendo un control más efectivo sobre los gobernantes, extendiendo los mecanismos de *rendición de cuentas* y favoreciendo un mayor pluralismo político e institucional. Acorde con esta idea, las oposiciones antisistema pueden mantener vigentes sus objetivos de desafío democrático, pero con la diferencia de que en las consolidadas presupondrán una fuerza con baja representación.

10. Entre los estudiosos de las relaciones parlamentarias españolas es ampliamente compartido que por «función de control» debe ser considerada toda actividad legislativa. Esto se sustenta en la afirmación de que el control tiene por objeto cumplir la voluntad popular, limitar el poder político, preservar el pluralismo, promover la competencia política y fortalecer las posibilidades de recambio. Así también porque su naturaleza no es solo parlamentaria sino política, al tiempo que el control pretende ser llevado a los medios donde los opositores dramatizan los errores del gobierno y anuncian a los públicos su propuesta de cambio. Visto desde este enfoque, el control aplicaría también para el caso específico de lo que se conoce como la «función legislativa», en cuyo procedimiento de debate público de elaboración de la ley los grupos excluidos de la mayoría participan negociando, enmendando, orientando o criticando los proyectos y las proposiciones. De tal suerte, los ámbitos que debe comprender el control parlamentario continúan siendo un tema de debate en las disciplinas del derecho constitucional español, dividiéndose entre quienes defienden que el control parlamentario no suscita necesariamente responsabilidad política, y aquellos que consideran que control, responsabilidad política y sanción son procedimientos indisolubles. Una tercera corriente afirma que el control puede alcanzar toda la actuación parlamentaria, ejercitarse por múltiples vías y ser esencialmente de naturaleza política, instrumental y permanente (Aragón, 1986; Rubio Llorente, 1993; García Fernández, 1994; Guerrero Salom, 2000). De ahí entonces que para estudios politológicos de carácter legislativo (y que se orienten sobre todo al caso de España), convenga inclinarse por esta tercera, siguiendo una fórmula práctica y de naturaleza política más que jurídica: entender que cuando la oposición debate, enmienda, vota proyectos y proposiciones realiza también una función de control y dirección política.

Oposición y diseño institucional

11. Diversas investigaciones han concluido que el tipo de transición a la democracia que se estableció en España predispuso la estructura institucional y el margen de maniobra de políticos y ciudadanos (Colomer, 1990, 1998). Además de conceder una amplia autonomía a los gobernantes y alejar a los gobernados de los lugares de decisión, el pacto limitó el pluralismo político mediante la concentración de la actividad competitiva en dos fuerzas partidistas. Exceptuando el periodo constituyente y lo ocurrido en la segunda mitad de la I Legislatura, España mantiene rasgos que la definen como una democracia mayoritaria o de *adversarios*, mientras que en menor medida posee aspectos de democracia consensual. El sistema electoral y el parlamentarismo racionalizado que se instituyeron durante el periodo constituyente son los elementos que soportan el modelo español de adversarios y condicionan su tipo de oposición parlamentaria. En la medida que los sesgos de la estructura electoral española propician que en el ámbito parlamentario estatal predominen dos partidos, que son al mismo tiempo bipolares y proclives hacia el centro político, es posible distinguir a una oposición efectiva, orgánicamente concentrada y desplegando estrategias competitivas en su objetivo de ser gobierno. Ello no está reñido con la materialización de resultados de cooperación en las relaciones políticas y legislativas. El sistema de competición se ve condimentado por la efectividad de un diseño institucional que estimula la formación de mayorías y que concede a los gobiernos instrumentos suficientes para su estabilidad. Si a lo anterior añadimos el propósito que tienen los dos principales partidos de mantener su independencia política y su identidad ideológica, así como el moderado nivel de fragmentación del sistema de partidos, encontraremos entonces la explicación más consistente por la que la segunda fuerza con mayor representación parlamentaria del país no es cooptada por el gobierno y aquella cuenta paralelamente con incentivos para confrontar a la mayoría desde la oposición. La no incorporación de la oposición mayoritaria se explica también por el papel de minorías parlamentarias, que al ser excluidas de la competencia por el gobierno debido al marco institucional, han encontrado su centro de presión en proporcionar suficiencia a las mayorías de un solo partido (aunque sin compromisos de coaligarse). En este sentido, las relaciones gobierno-oposición en España se han equilibrado en torno a la actividad de dos partidos desafiantes junto a una constelación de grupos parlamentarios «representativos» que han tendido a colaborar con cualquiera de los dos. Hasta ahora las elecciones legislativas generales continúan siendo la arena decisiva del recambio y la confrontación política, en la medida que las minorías parlamentarias han optado por respaldar al partido más votado en lugar de apoyar al primer partido de la oposición. Las elecciones generales de marzo de 2004

confirmarán o no si este arreglo ha cristalizado.

12.- En términos comparados, un conjunto de científicos sociales sostiene que la estructura del parlamentarismo español dota a los opositores políticos de recursos aceptables en su confrontación con el gobierno (Powell Jr., 2000; Beyme, 2000; Ieraci, 2000). Pero ello no implica la exención de opiniones o realidades sobre las múltiples limitaciones que enfrentan las minorías parlamentarias ni si conviene proporcionar mecanismos para un mayor equilibrio entre mayoría y oposición (Sánchez Navarro, 1997; Requejo, 2000; Rinella, 2000). Una primera crítica está orientada a la supremacía de los grupos parlamentarios sobre el legislador individual, pese a que esta rigidez de la reglamentación fomenta la disciplina y la cohesión interna de los partidos representados en las Cortes. El argumento es que los grupos cercenan la espontaneidad y la iniciativa de los parlamentarios en materia de control y función legislativa, al tiempo que tienden a bloquear la expresión de las «inquietudes sociales» y los canales de conexión entre representantes y representados. Pero hay decir que la dependencia del legislador está potenciada tanto por los estatutos de cada grupo parlamentario (Oñate, 2000) como por el diseño de las listas electorales por las cúpulas, ante lo cual este problema no es del todo atribuible al marco institucional del parlamento sino a los propios mecanismos de control de los partidos. Una segunda y principal batería de «reprobaciones» (a mi juicio más seria que la anterior), se encuentra vinculada al peso de las mayorías en el curso de los trabajos parlamentarios. Esta preponderancia tiene su detonante en la composición de las Mesas de ambas cámaras y a partir de allí se ejerce en la determinación de los órdenes del día, la toma en consideración de las iniciativas, la realización de debates de política general, la comparecencia de ministros ante las cámaras y la institución de comisiones de investigación. Solo ante la ausencia de mayorías absolutas algunas de estas limitaciones se revierten y el parlamento adquiere cierta centralidad (Guerrero, 2000). Frente a gobiernos en minoría destaca esencialmente el incremento general del control parlamentario tanto en lo correspondiente a proposiciones no de ley, interpelaciones, mociones, creación de comisiones, preguntas, solicitud de informes y comparecencias. Asimismo, una situación minoritaria de gabinete impacta sobre la influencia legislativa de los grupos, hasta el punto de multiplicar las iniciativas tomadas en consideración y la aprobación de proposiciones. En lo correspondiente a los procedimientos legislativos especiales, entre los que se incluyen las diferentes materias de ley orgánica y los proyectos de reforma a Estatutos de Autonomía, los constitucionalistas consideran que la oposición cuenta con garantías y ventajas en la propia necesidad de mayorías calificadas (Sánchez Navarro, 1997; Requejo, 2000). Sin embargo, es el caso que

hasta junio de 2003 las mayorías fueron capaces de bloquear la toma en consideración de 146 proposiciones (destacando, en este orden, la VII, IV, VI y III –todas, excepto la penúltima, de mayoría absoluta–), frente a 84 que en total han visto aprobadas las entidades autonómicas, los grupos parlamentarios, el Congreso y el Senado.

13. En este sentido, el diseño parlamentario español sigue arrojando que bajo situación de mayoría absoluta, oposición y minorías se encuentran especialmente desprotegidas y su capacidad de acción mengua considerablemente. Es así que con los actuales recursos parlamentarios los opositores se ven en la necesidad de «rogar» para que los gobiernos pierdan sus mayorías absolutas y se propicie que los gabinetes de un solo partido «a la fuerza ahorquen». Hay acuerdo en torno a que los Reglamentos del Congreso y el Senado fueron pensados para mayorías relativas y que frente a mayorías absolutas resultan incapaces de pertrechar efectivamente a los contrincantes políticos. Haciendo propio el argumento de que la «calidad de la política no mejora si no lo hace la calidad de las instituciones», desde diversas fuentes del Derecho Constitucional y la investigación parlamentaria han surgido voces que defienden la conveniencia de someter los Reglamentos a una profunda reforma (mientras que el Senado a una modificación estructural). Ésta incluiría la revisión de los mecanismos para la formación de gobiernos y disolución de mayorías, que bajo mayorías absolutas el control parlamentario no sea solo testimonial, que las comisiones parlamentarias no reproduzcan estricta y proporcionalmente la conformación de los Plenos, que la programación del trabajo en Cortes recaiga en los grupos minoritarios por lo menos una vez a la semana, que se introduzcan mayorías reforzadas para nombrar a los miembros de las Mesas y que se genere una posibilidad real de reducir el impacto de los gobernantes sobre la radiotelevisión pública. Además de intensificar la calidad de la confrontación política entre el presidente del gobierno y el arco parlamentario, el propósito es que oposición y minorías sean más eficaces en su función de control, dirección política del gobierno y la propiamente legislativa, incluso bajo situación mayoritaria.

Oposición y proceso parlamentario

14. España se ajusta a los rendimientos cooperativos de las democracias parlamentarias de la Europa occidental. Los datos arrojan que este nivel de consenso no es distintivo de las leyes orgánicas sino que se extiende al conjunto de la producción legislativa (Capo, 1990, 1994, 2004). La oposición parlamentaria española ha sido mayoritariamente cooperativa (una *oposición consociativa* frente a políticas de *gran consociación*), pero se pueden distinguir

variaciones, así como identificar legislaturas y oposiciones que han privilegiado las ocasiones de disenso y abstención sobre las de consenso con el gobierno. La I Legislatura del periodo democrático es excepcional. La presencia de un gobierno minoritario y con graves divisiones internas, la fortaleza política y legislativa de una oposición concentrada, y el peligro de la involución autoritaria incidieron sobre un alto índice de cooperación entre los dos grupos desafiantes. Los contenidos de ley orgánica supusieron un poderoso ingrediente durante la segunda etapa de ese periodo legislativo. Casi la mitad de ellas abordaron cuestiones territoriales, no solo por la necesidad de dotar de marco jurídico a las Comunidades Autónomas, sino porque el acuerdo suscrito entre UCD y PSOE después del *golpe* se simbolizó precisamente con esta asignatura. La *gran consociación* que establecieron ambos partidos no fue, sin embargo, capaz de abarcar una profunda legislación sobre políticas relacionadas con los derechos fundamentales. Su tramitación hubiese supuesto incorporar mayores tensiones a las existentes.

15. La II, III y IV legislaturas han sido las de más bajo nivel cooperativo en leyes orgánicas. Hay allí dos tipos de oposición. Estas no se distinguen estrictamente por el cambio de denominación y liderazgo (de AP a PP, de Fraga a Aznar), sino por el estilo, la capacidad cohesiva, y la modalidad de voto de ambas oposiciones. Analizado por legislatura, la de la II fue la más opuesta a cooperar con el gobierno (a lo que se debe sumar un gobierno indispuesto a cooperar y aceptar las enmiendas de la oposición). Su preferencia de votar de modo negativo o abstenerse durante los Plenos supuso alrededor de un 55 por 100, mientras que su dirigente se empeñó en sostener una alianza vacilante con otras formaciones políticas que llegaron a cuestionar su capacidad opositora. Los derechos fundamentales constituyeron uno de los temas legislativos provocadores de ese alto disenso, seguido por los jurídicos y los de organización institucional. En la III Legislatura esa misma oposición fue sacudida por el abandono de una parte importante de su clientela parlamentaria, dejándola en la más absoluta de las oposiciones, la de más baja representación que ha habido hasta hoy. La abstención en las votaciones de ley orgánica fue el signo sobresaliente, al punto de superar a las en contra. En ambas legislaturas la hipótesis del bajo consenso parlamentario queda probada por la presencia de un gabinete con mayoría absoluta (sin recato para aplicarla), por los temas de ley orgánica que se legislaban (esencialmente la puesta en marcha de la regulación sobre derechos fundamentales y el sistema de penalizaciones), el gobierno como promotor de las iniciativas, debido a la contraída disposición del Ejecutivo y de su grupo parlamentario para intercambiar o aceptar las enmiendas de sus contrincantes políticos, así

como por la falta de cohesión interna del bloque conservador. Todos eran, sin excepción, vigorosos contraincentivos para que la oposición mayoritaria consensuara con el gobierno.

16. El arribo de Aznar al liderazgo del Partido y el Grupo Popular modificó sustantivamente este escenario. Si bien de modo gradual, marcó un nuevo estilo de oposición parlamentaria (distinto al de su predecesor). El consenso reveló por fin un porcentaje significativo (66,6 por 100), bastante aproximado a los índices de otras democracias del entorno. La hipótesis que se comprueba aquí es aquella de que el consenso obtuvo índices semejantes porque los temas territoriales contribuyeron con poco menos de un 40 por 100 y porque en cierto modo el segundo grupo más importante de las Cortes Generales comenzó a comportarse de forma cohesionada. Es un hecho emblemático de esta legislatura que los opositores parlamentarios optaran por un voto menos ambiguo y tomaran posiciones más claras mediante votos favorables o contrarios. Si se quiere mejor, las acciones de protesta no gravitaron en abstenciones sino mayoritariamente sobre votos negativos. Durante esta etapa, el gobierno socialista comenzó aceptar la introducción y el intercambio con otros grupos del arco parlamentario (esencialmente catalanes, centristas y ex-comunistas), pero no fue suficiente para motivar el consenso de sus opositores principales. Si se compara con la III, en la IV Legislatura el disenso de los populares se incrementó de un modo destacado, lo que prueba que la mayoría absoluta continuaba suponiendo un *contraincentivo* para una mayor cooperación. La *estructuración* de la oposición mayoritaria y el repliegue del grupo parlamentario tanto en términos ideológicos como organizativos incidieron sobre el retroceso de las abstenciones (al menos por debajo de los votos contrarios), mientras que los temas territoriales, junto con el posterior gabinete minoritario, cumplieron la parte más importante de la acción cooperativa.

17. A partir de la IV comenzaron a perfilarse las materias que habrían de ser motivo de consenso y aquellas en las que habría de prevalecer el disenso de los opositores: de modo respectivo, territoriales y derechos fundamentales (de las cuales, además, desaparecería prácticamente la abstención parlamentaria). Aunque propensas al acuerdo (superior al 64 por 100), las otras tres asignaturas no son proclives a los extremos consenso-oposición, así tampoco a una tendencia clara. Se puede enunciar, no obstante, que las leyes orgánicas correspondientes a asuntos jurídicos son propicias a la abstención de las oposiciones popular y, en menor medida, socialista (si se entiende que el desacuerdo gira en torno a los aspectos técnicos y de redacción del articulado, pero no sobre el «espíritu» y la necesidad de lo que se

legisla); así también, que las de partidos y régimen electoral reducen generosamente la opción por abstenerse (en el sentido que esta asignatura reglamenta el juego político y el acceso al poder), mientras que en las de instituciones el consenso decae al integrarse en ellas las iniciativas sobre el sistema de administración de justicia (un tema de notable disenso después de las de educación).

18. Los gabinetes en minoría representan un incentivo extraordinario para la materialización del consenso entre mayoría y opositores. Las diferencias de cooperación parlamentaria entre gabinetes de mayoría y minoritarios se reflejan sobre todo en las áreas que regulan los derechos fundamentales, las leyes sobre régimen electoral y las territoriales (en ese orden). Ello podría dar pie a la inferencia de que bajo las formaciones minoritarias nuestra variable dependiente se somete a una suerte de sesgo metodológico, en la medida que al necesitar de otras formaciones para legislar, el gobierno se ve orillado a la cooperación política con otras fuerzas del arco. Sin embargo, defender este presupuesto sería tanto como pensar que solo las leyes orgánicas se ven afectadas por esta circunstancia institucional *pro tempore*, y que el resto de la producción legislativa queda dispensada de un impacto semejante. Sin olvidar que en muchos países occidentales los gobiernos en minoría son un acontecimiento recurrente, diversos estudios han comprobado que la influencia parlamentaria de los grupos representados en las Cortes Generales se desarrolla, en efecto, bajo los gabinetes minoritarios pero para cualquier clase de legislación, mientras que los gobiernos y sus grupos parlamentarios pueden ser capaces de mantener el nivel de iniciativa y asegurar una tasa de éxito comparable e incluso superior a sus etapas en mayoría (Maurer, 1999; Guerrero, 2000). Cabría decir que las legislaturas V y VI, a pesar de ser minoritarias, produjeron el disenso y la abstención de los opositores en temas de previsible consenso, tal como reformas penales de diversa índole respaldadas por un sector mayoritario de la sociedad (endurecimiento de penas por abuso sexual, responsabilidad penal de los menores y fraudes a la Hacienda Pública), o frente a la supresión de multa o cárcel por incumplimiento del Servicio Militar o bien la modificación del modelo de financiación autonómica favorable a los intereses de las Comunidades (y no solo de las nacionalistas).

19. La V y VI legislaturas representan, en este sentido, los gabinetes minoritarios típicos del sistema parlamentario español. La diferencia entre aquellas y el gabinete de la I es que se ubican dentro de la etapa de consolidación democrática, que los grupos parlamentarios mayoritarios no padecían el cáncer de la fuga paulatina y que los consensos no estuvieron

motivados por un peligro subyacente (además de la propia fragilidad institucional). El punto en común entre la I y V-VI legislaturas son los temas territoriales, que jalaron tanto el consenso parlamentario como la producción de leyes. Será necesario esperar al retorno de un gobierno en minoría para comprobar si efectivamente la legislación sobre política autonómica se desencadena por el apoyo parlamentario que aportan los nacionalistas (incentivando indirectamente el traspaso de competencias al conjunto de las Comunidades) o, como han sostenido legisladores y académicos, porque supuso un tiempo apto y coincidente para iniciar el proceso de descentralizaciones. Se puede plantear en suma que el consenso en leyes orgánicas durante las legislaturas de mayoría absoluta tiene la ventaja de representar un consenso real, exento del incentivo de debilidad parlamentaria propio de los gobiernos minoritarios. No es, como pudiera pensarse o afirmarse, que la oposición vote favorablemente las leyes porque sepa que serán aprobadas con su apoyo o sin él, cuando en realidad, al discrepar de un proyecto, suele votar en contra o abstenerse. Bajo esta lógica, cuando la oposición decide consensuar durante las formaciones mayoritarias de gabinete es porque considera que el objeto de la ley resulta adecuado, la mayoría aceptó integrar e intercambiar enmiendas a párrafos o artículos, y porque el conjunto final de la iniciativa no se enfrentó sustancialmente con sus planteamientos.

20. Nuestra democracia de *adversarios* ha producido hasta ahora *grandes consociaciones* en tres temas de ley orgánica: terrorismo, proceso de vertebración territorial y la europeización de España. Simultáneamente, entre gobierno y oposición existen dos asignaturas de marcado conflicto, educación y sistema de administración de justicia, cuyos contenidos representan el incentivo suficiente para que el consenso entre ambos agentes no puedan materializarse. En lo relativo a los autores, el gobierno se reserva la elaboración de los proyectos relacionados con la España europea y las políticas de educación, mientras que en cuestiones de terrorismo y justicia aceptan la incorporación de otras fuerzas parlamentarias incluyendo la oposición mayoritaria. Las entidades autonómicas tienen la supremacía en el diseño de proyectos y reformas a Estatutos, pero les está literalmente vedado proponer en lo relativo a otros temas de legislación orgánica. Los datos de esta investigación arrojan que en próximas legislaturas las iniciativas sobre terrorismo, la relación con la Unión Europea y la vertebración territorial tendrán una fuerte probabilidad de ser votadas por consenso. No así educación y, en menor medida, justicia (bajo cualquier modalidad de gabinete). Si el tema de ley orgánica es de índole jurídica (de penas y enjuiciamientos), si prevalece una mayoría absoluta y el gobierno es el proponente de la ley, no hay una fuerte relación de probabilidad

en cuanto a que la oposición votará en contra o preferirá abstenerse (11 de un total de 22). Descartando esta última modalidad de voto, lo mismo aplicaría para el caso de las leyes sobre régimen electoral y partidos (3 de 6). Sin embargo, las leyes de este último tema con este mismo autor tendrán fuertes probabilidades de ser consensuadas si el gabinete deja de ser mayoritario y el gobierno actúa en minoría. Lo mismo ocurrirá con los proyectos de ley sobre asuntos jurídicos, donde con gobiernos minoritarios el consenso será prevaleciente, mientras que los desacuerdos tenderán a ser expresados mediante abstenciones. En ambos casos, la correlación de fuerzas (el tipo de gabinete) constituye un incentivo para la cooperación (por encima del autor y la materia de ley).

21. Los socialistas españoles tienen el mérito de ser una oposición altamente cooperativa. Si valoramos su labor opositora en leyes orgánicas de la VI y VII legislaturas, la afirmación podrá ser comprobada. Pero si agregamos al análisis los resultados de la I la formulación se acercará a una certeza casi matemática. En términos de consenso, la oposición de la VII Legislatura es la más ejemplar de cuántas ha habido desde que la democracia se consolidó, más aún si se tiene en cuenta que la calidad de cooperación se ha desarrollado bajo un gobierno de mayoría holgada. Y no es extraño. Miembros del PSOE y de la Ejecutiva han acusado a su líder de una moderación extrema e innecesaria, hasta el punto de la trascendencia pública, mientras que el gobierno de Aznar ha tratado de aportar pruebas en cuanto a que el mérito consensual también ha sido suyo (desmarcándose de este modo de los gabinetes predecesores). Es necesario señalar que la cooperación socialdemócrata ha estado impulsada por un ingrediente extraordinario. La continuada consolidación democrática favorece la consolidación de materias y políticas, pactos de Estado que posteriormente se traducen en leyes de gran consociación. Antiterrorismo, vertebración territorial, justicia y enjuiciamiento criminal (estos dos últimos a partir de 2001), aunados a la presencia española en Europa, han sido los temas provocadores de ese amplio consenso y en los que los socialistas ofrecieron su apoyo público al segundo gobierno de Aznar. Con todo, me atrevería a señalar que si los hechos futuros replican el comportamiento histórico de voto parlamentario (correlacionando temas, autores y gabinetes), el consenso legislativo tendrá mayores probabilidades con los socialistas como opositores. Pero queda claro que si lo que la oposición pretende es triunfar en las elecciones, no puede restringir sus esfuerzos en hacer ver al ciudadano su capacidad para llegar a acuerdos. No es suficiente. Más aún si se verifica que en toda la etapa democrática la labor opositora no ha sobrepasado la valoración *regular*. Sin dejar de perseverar en su estrategia competitiva, a lo anterior debe añadir, necesariamente, un

liderazgo capaz de generar cohesión y lealtades, prevenir el menor atisbo de incoherencia y vacilaciones, poseer (y convencer de que posee) un programa alternativo, contar con medios de opinión pública capaces de comunicar lo más acerbadamente sus mensajes y actividades, y que la «fortuna» predicada por el genio florentino le acompañen con la incursión del gobierno en errores y rupturas (deslices que la oposición debe, además, saberse granjear).

22. Queda por decir que la propuesta de Cazzola, complementada con los nuevos instrumentos estadísticos y los parámetros sobre el diseño institucional planteados por Dahl y recuperados por Pasquino, representa un método de investigación adecuado para el estudio de las oposiciones en el proceso parlamentario. A partir de los temas y contenidos es posible dilucidar formas cooperativas y competitivas de oposición. Bajo estos términos la diferenciación de las oposiciones retendría su validez. Adaptando las materias de ley orgánica del parlamentarismo español a otras latitudes y políticas legislativas, es viable emprender un estudio comparado que multiplique nuestro entendimiento sobre las oposiciones contemporáneas frente aquellas leyes de relevancia nacional y constitucional. La impresión más notable que a mi juicio proporciona el caso de España no tiene que ver, por supuesto, con la ejemplaridad de su diseño institucional, ni con la categoría de su pluralismo o la disposición de sus gobernantes para mejorar su democracia (si se entiende que nos encontramos en desventaja respecto de otros países políticamente desarrollados). El aprendizaje reside en la conveniencia de que en las democracias emergentes gobierno y oposición establezcan temas de agenda nacional, que exijan no solo la materialización de grandes consociaciones sino su exención de periodos electorales y actividad proselitista. A ello habría que agregar que los beneficios conseguidos por las medidas consensuadas no supongan patrimonio de un solo partido o que el incumplimiento de sus propósitos no sea causa de acusaciones mutuas. El pacto antiterrorista suscrito en España bien puede servir de ejemplo para aquellas democracias que van a concretarse en la Asia Árabe donde se impone salvaguardar la integridad física de los ciudadanos. El curso seguido por la clase política española para su integración en Europa constituye un acontecimiento del que deben tomar nota gobierno y oposición en los países de la América Latina, con el objeto de que cada cual enfrente, mediante una política común, el tipo de relaciones que se pretende con los Estados Unidos (relaciones de contestación o cooperación, pero común). Naturalmente, los pactos a estructurarse no tienen que ser circunscritos a las materias de ley orgánica que aquí se han abordado, sino más propiamente a la estrategia política de cooperar por temas. Así, asuntos problemáticos y profundos como el combate a la pobreza, la inseguridad pública o que el

Estado pueda aplicar con efectividad y sin limitaciones su fuerza legítima, pueden ser elevados a rango de gran consociación por los actores políticos relevantes. Ello, al menos hasta que la condición crítica de estos problemas sea revertida, la consolidación democrática alcanzada o allí donde pueda contagiar otras áreas de prioridad. Cuando David Apter postulaba que en las naciones de estrenada independencia la oposición no debía hacer del conflicto una cuestión de valores y debía por tanto adoptar una postura moderada, estaba también haciendo referencia a la necesidad de que aquella fuera capaz de cooperar con el gobierno en el afianzamiento de las instituciones. Y a mi parecer, es éste el modo más sobresaliente como una oposición puede contribuir con la consolidación de su democracia. El caso de los opositores españoles después del intento de golpe de 1981 representa un destacado precedente en cuanto a que un estilo altamente cooperativo en tiempos de fragilidad, sin dejar de ser competitivo, puede también allanar su camino para llegar al gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR de Luque, Luis (1997): «La problemática del control en la actualidad», en Manuel Ramírez (ed.), *El parlamento a debate*, Madrid: Editorial Trotta & Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada», 73-91.
- AGUILERA De Prat, Cesáreo R. (2001): «Los socialistas ante los pactos de gobernabilidad de 1993 y 1996», *Revista de Estudios Políticos*, 111, enero-marzo, Madrid: CEPC, 9-43.
- AJA, Eliseo (2003 [1999]): *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid: Alianza Editorial.
- AHMED, Nizam (1997): «Parliamentary opposition in Bangladesh: A study of its role in the fifth parliament», *Party Politics*, (3): 2, April, Cambridge: Cambridge University Press, 147-168.
- ALDA Fernández, Mercedes y Lourdes López Nieto (1993): «El parlamento español: 1977-1993», *Revista de Estudios Políticos*, 81, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 241-264.
- _____ (1994): «Parliament in the transition and in the consolidation process: the case of Spain», en Lawrence D. Longley (ed.), *Working Papers on Comparative Legislative Studies*, Appleton: Lawrence University, IPSA & Research Committee of Legislative Specialists, 179-98.
- ALDRICH, John H. (1995): *Why Parties? The origin and transformation of political parties in America*, Chicago: The University Chicago Press.
- ALONSO-CASTRILLO, Silvia (1996): *La apuesta del centro. Historia de la UCD*, Madrid: Alianza Editorial.
- ALONSO, Sonia y José María Maravall (2001): *Democratizations in the European periphery*, Estudio/Working Paper 2001/169, Octubre, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- ALTMAN, David y Aníbal Pérez-Liñán (1999): «Más allá de la poliarquía: una aproximación a la calidad de las democracias», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 83-105.
- ALZAGA, Oscar (1978): «Artículo 81», *La Constitución Española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid: Ediciones del Foro, 537-43.
- _____ (1984): «Un año de socialismo», en *Un año de socialismo*, Barcelona: Argos Vergara, 9-23.
- AMATO, Giuliano (1968): *L'ispezione politica del parlamento*, Milano: Giuffrè Editore.
- AMYOT, Grant (1987): «Non-parliamentary opposition in Italy: the new social movements», en Eva Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, London: Crom Helm, 353-74.
- APTER, David (1962): «Some reflections on the role of a political opposition in new

nations», *Comparative Studies in Society and History*, (4): 2, January, Cambridge: Cambridge University Press, 154-68.

ARAGÓN Reyes, Manuel (1986): «El control parlamentario como control político», *Revista de Derecho Político*, 23, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 9-39.

_____ (1990): «La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales», en Ángel Garrorena Morales (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid: Tecnos, 129-43.

ARÓSTEGUI, Julio (1999): «La transición política y la construcción de la democracia (1975-1996)», en Jesús A. Martínez (coord.): *Historia de España Siglo XX. 1939-1996*, Madrid: Ediciones Cátedra, 245-362.

BAGEHOT, Walter (1963 [1867]): *The English Constitution*, London: Fontana.

BAÓN, Rogelio (2001): *Historia del Partido Popular I*, Madrid: Ibersaf Editores.

BAR, Antonio (1997 [1988]): «Spain: a prime ministerial government», en Jean Blondel y Ferdinand Müller-Rommel (ed.), *Cabinets in Western Europe*, London: Macmillan Press Ltd., 116-35.

BARKER, Rodney (1971): «Introduction», en Rodney Barker (ed.), *Studies in opposition*, London: McMillan St. Martin's Press & Government and Opposition Ltd, 1-30.

BARTOLINI, Stefano (1999): «Collusion, competition and democracy. Part I», *Journal of Theoretical Politics* (11): 4, Bristol: Sage, 435-70.

BARREIRO, Belén (1999): «Justificaciones, responsabilidades y cumplimiento de promesas electorales», *Revista Española de Ciencia Política*, (1): 1, octubre, Madrid: AECPA, 149-69.

_____ (2000): *Democracia y conflicto moral: la política del aborto en España e Italia*, Madrid: Ediciones Istmo [Ciencia Política].

_____ (2001): «Una democrazia in cerca di conferme», *il Mulino*, (3): 395, maggio-giugno, Bologna: il Mulino, 408-17.

BARRERA, Carlos (2002): *Historia del proceso democrático en España*, Madrid: Fragua.

BASTIDA Freijedo, Francisco J. (1997): «El control del Gobierno en el Derecho Constitucional Comparado», en Manuel Ramírez (ed.), *El parlamento a debate*, Madrid: Editorial Trotta & Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada», 93-107.

BELL, David S. (1983): «The Spanish Communist Party in the transition», en David S. Bell (ed.), *Democratic politics in Spain*, London: Frances Pinter Publishers, 63-77.

BELOFF, Max (1958): The leader of the opposition, *Parliamentary Affairs*, (XI): 2, spring, London: The Hansard Society for Parliamentary Government, 155-162.

BERRINGTON, Hugh (2001): «Opposition, loyal», en Paul Barry Clarke y Joe Foweraker (eds.), *Encyclopaedia of democratic thought*, London: Routledge, 476-79.

BETTINI, Romano (1989): «La produttività legislativa del parlamento italiano dalla VII alla IX legislatura», en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, (XXII): 85-86, Roma, 5-49.

BEYME, Klaus von (1979): «El problema de la estabilidad de los gobiernos. Un estudio comparado», en Manuel Ramírez (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona: Labor, 375-89.

_____ (1982): «Elite input and policy output: the case of Germany», en Moshe M. Czumowski (ed.), *Does who governs matter?*, Dekalb: Northern Illinois University Press, 55-67.

_____ (1987): «Parliamentary oppositions in Europe», en Eva Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm, 31-51.

_____ (2000): *Parliamentary democracy. Democratization, destabilization, reconsolidation, 1789-1999*, London: Macmillan Press Ltd., & IPSA.

BLANCO Valdés, Roberto L. (2000): «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el estado de partidos», en Antoni Monreal (ed.), *La división de poderes: El gobierno*, Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials/Universitat de Lleida, pp. 31-59.

BLONDEL, Jean (1997): «Political opposition in the contemporary world», *Government and Opposition*, (32): 4, London: Government and Opposition Ltd. & London School of Economics and Political Science, 462-486.

BLONDEL, Jean y E. Eseverri Hualde (1983): «The spanish general election of 1982», *Electoral Studies*, (2): 1, april, 76-83.

BON VALSASSINA, Marino (1957): «Profilo dell'opposizione anticostituzionale nell stato contemporaneo», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, (VII): 3, Milano: Giuffrè Editore, 531-623.

BOTTI, Alfonso (2001): «La Spagna di Aznar», *il Mulino*, (3): 395, maggio-giugno, Bologna: il Mulino, 399-407.

BRUNEAU, T., N. Diamandourus, R. Gunther, A. Lijphart, L. Morlino y R. Brooks (2001): «Democracy, Southern European Style», en Nikiforos Diamandourus y Richard Gunther (ed.), *Parties, politics and democracy in the new southern Europe*, 16-82.

BURNS Marañón, Tom (1997): *Conversaciones sobre la derecha*, Barcelona: Plaza & Janés.

CACIAGLI, Mario (1984): «Spain: Parties and the party system in the transition», *West European Politics*, (7): 2, London: Frank Cass & Co. Ltd., 84-98.

_____ (1984a): «España 1982: las elecciones del cambio», *Reis*, 28, octubre-diciembre, Madrid: CEC, 85-118.

_____ (1986): *Elecciones y partidos en la transición española*, Madrid: CIS.

CANO Bueso, Juan (1994): «La dialéctica gobierno-oposición en el parlamento de Andalucía: doce años de experiencia política», *Revista de las Cortes Generales*, 31, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 213-230.

CANOSA Usera, Raúl (1990): «La actividad de orientación política. Su relevancia constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, 67, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 125-152.

CAPITANCHICK, David B. (1987): «Non-parliamentary opposition in Great Britain: the case of the trade unions», en Eva Kolinsky (ed.): *Opposition in Western Europe*, London: Crom Helm Ltd., 265-88.

CAPO Giol, Jordi (1981): *La formación de las Cortes Generales en la Legislatura 1977-1979* (tesis doctoral), Barcelona: Universidad de Barcelona, Facultad de Derecho.

_____ (1983): *La institucionalización de las Cortes Generales*, Barcelona: Ediciones Universitat de Barcelona.

_____ (1990): *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

_____ (1994): «Oposición y minorías en las legislaturas socialistas», *REIS*, 66, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 91-113.

_____ (1999): «Sistema electoral y gobernabilidad española», *Revista Española de Ciencia Política*, (1): 1, Madrid, AECPA, 55-80.

_____ (2000): «El bucle de la gobernabilidad: opinión pública y pactos en las elecciones de 1996», en Jordi Matas (ed.), *Coaliciones políticas y gobernabilidad*, Barcelona: ICPS, 243-66.

_____ (2004): «Spanish parliament in a triangular relationship, 1982-2000», *The Journal of Legislative Studies* (forthcoming).

CAPO Giol, Jordi, Ramón Cotarelo, Diego López Garrido y Joan Subirats (1990): «By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes», en Ulrike Liebert y Maurizio Cotta (ed.), *Parliament and democratic consolidation in Southern Europe*, London: Printer Publisher, 92-130.

CASILLAS, Carlos Enrique (2001): «Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia», *Revista de Estudios Políticos*, 113, julio-septiembre, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 75-99.

CARDUCCI, Michele (1990): «Un nuovo modello di organizzazione dell'opposizione parlamentare: il «governo ombra» del PCI», *Politica del Diritto*, (XXI): 4, dicembre, Bologna: Il Mulino, 619-656.

CARR, Raymond y Juan Pablo Fusi (1979): *España, de la dictadura a la democracia*,

Barcelona: Planeta.

CASTELLANO, Pablo (1992): «El parlamento y el gobierno», en Javier Tusell y Justino Sinova (coords.), *La década socialista. El ocaso de Felipe González*, Madrid: Espasa Calpe, 139-150.

CAZORLA Pérez, José y Agustín Ruiz Robledo (1992): «El funcionamiento de las instituciones», en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: CIS, 343-364.

CAZORLA Pérez, José y Juan Montabes Pereira (1997): «El sistema de partidos en España», en Manuel Mella Márquez (ed.), *Curso de partidos políticos*, Madrid: Ediciones Akal, pp. 263-314.

CAZZOLA, Franco (1972): «Consenso e opposizione nel parlamento italiano. Il ruolo del PCI dalla I alla IV Legislatura», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, (II): 1, Bologna: il Mulino, 71-96.

_____ (1974): *Governo e opposizione nel parlamento italiano*, Milano: Giuffrè Editore.

CHARI, Raj S. (2000): «The march 2000 Spanish election: a critical election?», *West European Politics*, (23): 3, July, Essex: A Frank Cass, 207-14.

CHENG, Tun-jen y Stephan Haggard (1990): «Taiwan in transition», *Journal of Democracy*, (1): 2, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 62-74.

CLAUDÍN, Fernando (1981): *La oposición en la Unión Soviética*, Madrid: Siglo XXI Editores.

COHEN, Linda R. y Roger G. Noll (1991): «How to vote, whether to vote: strategies for voting and abstaining on congressional roll call», en *Political Behaviour*, (13): 2, June, 97-127.

COLLER, Xavier (2000): *Estudio de casos* [Colección Cuadernos Metodológicos, 30], Madrid: CIS.

COLLIARD, Jean-Claude (1981): *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, Barcelona: Blume.

COLOMER Viadel, Antonio y José Luis López González (1995): «El papel y las garantías de la oposición parlamentaria en Europa», en Antonio Colomer Viadel, *Constitución, Estado y democracia en el umbral del siglo XXI*, Valencia: Nomos, 279-310.

COLOMER, Josep M. (1990): *El arte de la manipulación política*, Barcelona: Anagrama.

_____ (1991): «Transitions by agreement: modelling the Spanish way», *The American Political Science Review*, (85): 4, December, New Hampshire: APSA, 1283-1302.

_____ (1995): «España y Portugal: regímenes de liderazgo de partido», en Josep Maria Colomer (dir.), *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona: Ariel, 199-243.

_____ (1998): *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona: Anagrama.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2001 [1984]): *Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid: Congreso de los Diputados.

CORES Trasmonte, Baldomero (1976): «Oposición», *Diccionario de Ciencias Sociales* (II), Madrid: Instituto de Estudios Políticos, pp. 372-374.

COSTON, Henry (1967) (dir.): «Opposition», *Dictionnaire de la politique française*, Paris: Publications Henry Coston, p. 765.

COTARELO, Ramón G. (1984): «La oposición política (intento de sistematización)», *Revista de Política Comparada*, 10-11, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 245-272.

_____ (1992): «La transición democrática española», en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: CIS, 3-27.

_____ (2000): «Las elecciones de 12 de marzo de 2000», *Sistema*, 158, septiembre, Madrid: Fundación Sistema, 15-51.

COTTA, Maurizio (1996 [1986]): «Parlamentos y representación», en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 265-310.

COTTON, James (1996): «Opposition in Asian constitutional systems: characteristics and potential for democratic consolidation», *Government and Opposition*, (31): 2, London: Government and Opposition Ltd & London School of Economics and Political Science, 175-192.

CRESPO Martínez, Ismael y Jordi Calvet Crespo (1998): «Parlamento y opinión pública en España», *Revista Mexicana de Sociología*, 2, México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 95-120.

CRICK, Bernard (1971 [1966-67]): «On conflict and opposition», en Rodney Barker (ed.), *Studies in opposition*, London: Macmillan St. Martin's Press & Government and Opposition, pp. 38-44.

DAALDER, Hans (1974): «Consociational democracy theme», *World Politics*, (26): 4, July, Princeton: PUP, 604-21.

DAHL, Robert A. (1965): «Reflections on opposition in western democracies», *Government and Opposition*, (1): 1, London: Weidenfeld and Nicolson, pp. 7-24.

_____ (ed.) (1966): *Political oppositions in western democracies*, New Haven: Yale University Press.

_____ (1971): *Polyarchy. Participation and opposition*, New Haven: Yale University Press.

_____ (1973): «Introduction», en Robert A. Dahl (ed.): *Regimes and oppositions*, New Haven: Yale University Press, 1-25.

_____ (1987 [1956]): *Un prefacio a la teoría democrática*, México: Gernika.

_____ (1992 [1989]): *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Paidós.

_____ (1999 [1998]): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid: Taurus.

DAHRENDORF, Ralph (1988): «Declino delle opposizioni e minoranze morali», *MicroMega*, 2, abril-junio, Milano: Arnoldo Mondadori Editore, 77-91.

DE BLAS Guerrero, Andrés (1992): «El sistema español de partidos», en Alfonso Guerra y José Félix Tezanos (eds.), *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista*, Madrid: Sistema, 559-74.

DE OTTO, Ignacio (1987): *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel: Barcelona.

DE VEGA García, Pedro (1970): «Para una teoría política de la oposición», *Boletín Informativo de Ciencia Política*, 5, Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, Universidad de Madrid, 91-127.

DE VERGOTTINI, Giuseppe (1979): «La forma de gobierno de oposición garantizada», *Revista de Estudios Políticos*, 9, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 5-41.

_____ (1980): «Opposizione parlamentare», *Enciclopedia del Diritto* (XXX), Milano: Giuffrè Editore, 532-561.

_____ (1985 [1981]): *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Espasa Calpe.

_____ (1997): «La función de control en los parlamentos de fin de siglo», en *VI Jornadas de Derecho Parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario* (Monografía 34), Madrid: Congreso de los Diputados, 25-52.

DEL AGUILA, Rafael y Ricardo Montoro (1984): *El discurso político de la transición española*, [Colección Monografías, 71], Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas & Siglo XXI de España Editores.

DEL CASTILLO, Pilar (1980): «La oposición política», en VV. AA., *Derecho Político* (I), Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 389-397.

DEL CASTILLO, Pilar e Ismael Crespo (1998): «Parlamento y opinión pública», ponencia presentada en el *XXI International Congress of the American Studies Association*, Chicago: 24-26 de septiembre.

DELGADO, Irene, Antonia Martínez y Pablo Oñate (1998): *Parlamento y opinión pública en España*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas [Colección: Opiniones y Actitudes, 19].

DÍAZ GIJÓN José R., Alvaro Soto Carmona *et al.*, (1998): *Historia de la España actual*:

1939-1996. *Autoritarismo y democracia*, Madrid: Marcial Pons.

DI PALMA, Giuseppe (1969): «Disaffection and participation in western democracies: the role of political oppositions», *The Journal of Politics*, (31): 4, November, Jacksonville: Southern Political Science Association, 984-1010.

_____ (1977): *Surviving without governing*, Berkeley: University of California Press.

_____ (1988): «La consolidación democrática: una visión minimalista», *REIS*, 42, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 67-92.

DORADO, Roberto e Ignacio Varela (1993 [1989]): «Estrategias políticas durante la transición», en José Félix Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés De Blas (eds.), *La transición democrática española*, Madrid: Editorial Sistema, 251-74.

DOWNS, Anthony (1957): *An economic theory of democracy*, New York: Harper & Row.

DUVERGER, Maurice (1984 [1951]), *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.

ELLWOOD, Sheelagh M. (1992): «The extreme right in post-francoist Spain», *Parliamentary Affairs*, (45): 3, july, Oxford: Oxford University Press & The Hansard Society for Parliament Government, 373-85.

EMBRID Irujo, Antonio (1992): «El control parlamentario del gobierno y el principio de la mayoría parlamentaria. Algunas reflexiones», *Revista de las Cortes Generales*, 25, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 7-30.

ESTEBAN, Jorge de (1968): «La situación del parlamento en las sociedades industriales», *Revista de Estudios Políticos*, 159-160, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 75-101.

_____ (1992): *El Estado de la Constitución (Diez años de gobierno del PSOE)*, Madrid: Libertarias/Prodhufi.

EUCHNER, Walter (1980 [1972]): «Oposición», en Axel Görlitz (dir.), *Diccionario de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Editorial, 441-446.

FERNÁNDEZ Sarasola, Ignacio (2000): «El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 60, septiembre/diciembre, Madrid: CEPC, 89-113.

FERRANDO Badía, Juan (1970): «En torno a una teoría de la oposición en el sistema democrático liberal», *Revista de Estudios Políticos*, 173, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 19-68.

_____ (1989 [1980]): *Democracia frente a autocracia. Los tres grandes sistemas políticos*, Madrid: Tecnos.

FINER, S. E. (1980 [1975]): «Introducción», en S. E. Finer (comp.), *Política de adversarios y reforma electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 13-37.

GALLI, Giorgio (1992): «Opposizione istituzionale e opposizione sociale», *Quaderni di Sociologia*, (36): 1, Torino: Rosenberg & Sellier, 20-35.

GÁLVEZ Montes, Javier (1996): «Artículo 81 Leyes Orgánicas», en Oscar Alzaga Villamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978, (VII) Artículos 81 a 96*, Madrid: Cortes Generales Editoriales de Derechos Reunidas, 27-82.

GANGAS Peiró, Pilar (1995): *El desarrollo organizativo de los partidos políticos españoles de implantación nacional*, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

GARCÍA Fernández, Javier (1994): «La función de control del parlamento sobre el gobierno», *Revista de las Cortes Generales*, 31, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 31-69.

GARCÍA Morillo, Joaquín (1996): *La democracia en España*, Madrid: Alianza Editorial.

GARRIDO Falla, Fernando (2001): «Artículo 81», en VV. AA., *Comentarios a la Constitución* (Tercera Edición Ampliada), Madrid: Civitas, 1341-51.

GARRORENA Morales, Ángel (1998) «Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario», *Revista Mexicana de Sociología*, 2, México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 21-42.

GAUSE, F. Gregory (2000): *Political opposition in the Gulf monarchies*, Working Paper 2000/61, December, San Domenico (FI): Robert Schuman Center for Advanced Studies, European University Institute.

GENNUSA, Maria Elena (2000): *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Milano: Giuffrè Editore (Università degli Studi di Milano).

GILLESPIE, Richard (1988): *Historia del Partido Socialista Obrero Español*, Madrid: Alianza Universidad.

_____ (1993): «The continuing debate on democratization in Spain», *Parliamentary Affairs*, (46): 4, Oxford: Oxford University Press & The Hansard Society for Parliament Government, 534-48.

GIULJ, Silvie (1981): «Confrontation or conciliation: the status of the opposition in Europe», *Government and Opposition*, (16): 4, London: LSE and G. & O., Ltd., 476-94.

GÓMEZ Yáñez, José Antonio (1996): «Del gobierno a la oposición», *Leviatán*, 65, Madrid: Fundación Pablo Iglesias, 5-14.

GRAHAM, Jr., George J. (1971): «Consenso e opposizione: una tipologia», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, (I): 1, Bologna: il Mulino, 93-121.

GUERRA, Alfonso (1985): «El socialismo y la España vertebrada», en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 68-69, Madrid: Fundación Sistema, 5-18.

GUERRERO Salom, Enrique (2000): *Crisis y cambios en las relaciones parlamento-*

gobierno (1993-1996), Madrid: Tecnos.

GUNTHER, Richard (1986): «The parties in opposition», en Stanley G. Payne (ed.), *The politics of democratic Spain*, Chicago: The Chicago Council on Foreign Relations, 50-110.

_____ (1986a): «El hundimiento de UCD», en Juan J. Linz y José R. Montero (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid: CEC, 433-92.

_____ (1986b): «El proceso constituyente español», *Revista de Estudios Políticos*, 49, enero-febrero, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 33-61.

_____ (1989): «Leyes electorales, sistemas de partidos y elites: el caso español», *REIS*, 47, julio-septiembre, Madrid: CIS, 1989, 73-106.

_____ (1992): «Spain: the very model of the modern elite settlement», en John Higley y Richard Gunther, *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 38-80.

GUNTHER, Richard, Hans-Jürgen Puhle y Nikiforos Diamandourus (1995): «Introduction», en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandourus y Hans-Jürgen Puhle (ed.), *The politics of democratic consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1-32.

_____ Nikiforos Diamandourus y Hans-Jürgen Puhle (1996): «O'Donnell's 'illusions': a rejoinder», *Journal of Democracy*, (7): 4, october, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 151-9.

_____ y Jonathan Hopkin (2002): «A crisis of institutionalization: the collapse of the UCD in Spain», en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political parties. Old concepts and new challenges*, Oxford: OUP, 191-230.

HABIB, Adam y Rupert Taylor (2001): «Political Alliances and parliamentary opposition in post-apartheid South Africa», *Democratization*, (8): 1, spring, London, Frank Cass, 207-26.

HAGAN, Joe D. (1993): *Political opposition and foreign policy in comparative perspective*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

HEIDAR, Knut y Ruud Koole (2000): «Approaches to the study of parliamentary party groups», en Knut Heidar y Ruud Koole, (ed.), *Parliamentary party groups in European democracies*, London: Routledge, 4-22.

_____ (2000a): «Parliamentary party groups compared», en Knut Heidar y Ruud Koole, (ed.), *Parliamentary party groups in European democracies*, London: Routledge, 248-89.

HEINE, Hartmut (1983): *La oposición política al franquismo*, Barcelona: Crítica (Grijalbo).

HELMS, Ludger (1998): «Perspectives on government and opposition in unified Germany», *Politics*, (18): 3, Oxford: Political Studies Association & Blackwell Publishers, 151-8.

HERRERO de Miñón, Miguel (1979): «Falsas y verdaderas vías del consenso

constitucional», *Revistas de Estudios Políticos*, 9, mayo-junio, Madrid: CEC, 73-97.

_____ (1992): «La oposición. Diez años en el Congreso de los Diputados», en Javier Tusell y Justino Sinova (coords.), *La década socialista. El ocaso de Felipe González*, Madrid: Espasa-Calpe, 251-264.

HEYWOOD, Paul (1995): *The government and politics of Spain*, London: Macmillan Press, Ltd.

HOPKIN, Jonathan (1998): «Spain: political parties in a young democracy», en David Broughton y Mark Donovan (ed.), *Changing party systems in Western Europe*, London: Pinter, 207-31.

HUNEEUS, Carlos (1982): «La transición a la democracia en España. Dimensiones de un política consociacional», en Julián Santamaría (comp.), *Transiciones a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid: CIS, 243-86

_____: (1985): *La Unión de Centro Democrático y la transición a la democracia en España*, Madrid: CIS.

HUNTINGTON, Samuel P. (1965): «Political development and political decay», *World Politics*, (17): 3, April, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 386-430.

_____: (1975): «The United States», en Michael Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of democracy*, New York: New York University Press, 59-117.

_____: (1994 [1991]): *La tercera ola*, Barcelona: Paidós.

IERACI, Giuseppe (2000): «Governo e opposizione nell arene parlamentari. Uno schema concettuale per lo studio della capacità del governo nelle democrazie parlamentari», *Quaderni di Scienza Política*, (VII): 2, agosto, Milano: Giuffré Editore, 165-208.

INTER-PARLIAMENTARY UNION (1986 [1976]): *Parliaments of the world. A comparative reference compendium* (I), Oxford: Facts on File Publications.

IONESCU, Guită e Isabel de Madariaga (1977 [1968]): *La oposición. Pasado y presente de una institución política*, Madrid: Espasa-Calpe.

JACOBS, J. Bruce (1981): «Political opposition and Taiwan's political future», *The Australian Journal of Chinese Affairs*, 6, July, Sidney: Contemporary China Center, 21-44.

JANDA, Kenneth (1993): «Comparative political parties: research and theory», en Ada W. Finifter (ed.), *Political science: the state of the discipline II*, Washington, DC: APSA, 163-191.

JÁUREGUI, Fernando (1987): *La derecha después de Fraga*, Madrid: Ediciones EL PAÍS.

JENNINGS, Sir Ivor (1962): *El régimen político de la Gran Bretaña*, Madrid: Tecnos.

JOHNSON, Nevil (1997): «Opposition in the British political system», *Government and*

Opposition, (32): 4, London: Government and Opposition Ltd & London School of Economics and Political Science, pp. 487-510.

JOHNSTON, Hank y Jozef Figa (1988): «The church and political opposition: comparative perspectives on mobilization against authoritarian regimes», *Journal for the Scientific Study of Religion*, (27): 1, Oxford: Blackwell Publishers & Society for the Scientific Study of Religion, 32-47.

JULIÁ, Santos (1996): «La estrategia de la tensión», en Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (coord.), *Memoria de la transición*, Madrid: Taurus, 185-88.

_____ (1999): *Un siglo de España. Política y sociedad*, Madrid: Marcial Pons.

JUNG, Courtney e Ian Shapiro (1995): «South Africa's negotiated transition: democracy, opposition and the new constitutional order», *Politics & Society*, 3, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 269-308.

KATZ, Richard S. (2001): «The problem of candidate selection and models of party democracy», *Party Politics* (7): 3, London: Sage, 277-96.

KIRCHHEIMER, Otto (1966): «The transformation of the Western European party systems», en Josep LaPalombara y Myron Weiner (ed.), *Political parties and political development*, New Jersey: Princeton University Press, 177-200. Reproducido en Gary C. Byrne y Kenneth S. Pedersen (ed.) (1971), *Politics in Eastern European democracies: Patterns and problems*, New York: John Wiley & Sons Inc., 151-166.

_____ (1966a): «Germany: The vanishing opposition», en Robert A. Dahl (ed.), *Political oppositions in western democracies*, New Haven: YUP, 237-59.

_____ (1988 [1957]): «El declive de la oposición», *Debats*, 23, Valencia: Institució Alfons el Magnànim, 104-115.

KOLINSKY, Eva (ed.) (1987): *Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm.

_____ (1987a): «Extra-parliamentary opposition in West Germany», en Eva Kolinsky (ed.): *Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm, 318-52.

_____ (1987b): «Opposition», en Vernon Bogdanor (ed.), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Oxford: Blackwell, 397-398.

KOOPMANS, Ruud (1996): «New social movements and changes in political participation in Western Europe», *West European Politics*, (19): 1, January, London: Frank Cass and Co., 28-50.

KROEF, Justus M. van der (1978-79): «Patterns of political opposition in southeast Asia», *Pacific Affairs*, (51): 4, winter, Vancouver: University of British Columbia, 620-38.

LAWSON, Stephanie (1993): «Conceptual issues in the comparative study of regime change and democratization», *Comparative Politics*, (25): 2, Albany, New York: City University of New York, 183-205.

LEIBHOLZ, Gerhard (1965): «La función controladora del parlamento en las democracias de partidos del siglo XX», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, 6, Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona, pp. 11-28.

LEVINE, Daniel H. (1988): «Paradigm lost: dependence to democracy», *World Politics*, (40): 3, april, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 377-94.

LEWIS, Paul G. (1997): «The repositioning of opposition in East-Central Europe», *Government and Opposition*, (32): 4, London: Government and Opposition Ltd & London School of Economics and Political Science, pp. 614-630.

LIEBERT, Ulrike (1988): «Parlamento y consolidación de la democracia en la Europa del Sur», *Reis*, 42, abril-junio, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 93-136.

_____ (1989): *The centrality of parliament in the consolidation of democracy: a theoretical exploration*, Working Paper 07/89, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

_____ (1990): «Parliament as a central site in democratic consolidation: a preliminary exploration», en Ulrike Liebert & Maurizio Cotta (ed.), *Parliament and democratic consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, London: Pinter Publishers, 3-30.

LIJPHART, Arend (1968): «Typologies of democratic systems», *Comparative Political Studies* (1): 1, April, Beverly Hills: Sage Publications, 3-44.

_____ (1969): «Consociational democracy», *World Politics*, 21: 2, January, Princeton: Princeton University Press, 207-225.

_____ (1987 [1984]): *Las democracias contemporáneas*, Barcelona: Ariel.

_____ (2000 [1999]): *Modelos de democracia*, Barcelona: Ariel.

LINZ, Juan J. (1973): «Opposition in and under an authoritarian regime: the case of Spain», en Robert A. Dahl (ed.), *Regimes and oppositions*, New Haven: Yale University Press, 171-259.

_____ (1975): «Totalitarian and authoritarian regimes», en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (ed.), *Handbook of Political Science. (3): Macropolitical Theory*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co., pp. 175-411.

_____ (1989 [1979]): *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial.

_____ (1990): «Transiciones a la democracia», *REIS*, 51, Madrid: CIS, 7-33.

_____ (1992): «La transición a la democracia en España en perspectiva comparada», en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: CIS, 431-57.

_____ (1996): «La transición española en perspectiva comparada», en Javier Tusell y Alvaro Soto (eds.), *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid: Alianza Editorial

Universidad, 21-45.

_____ (1997 [1994]): «Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?», en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. (1). Perspectivas comparativas*, Madrid: Alianza Editorial, 25-143.

_____ (2000): «Democratic political parties: recognizing contradictory principles and perception», *Scandinavian Political Studies*, (23): 3, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 252-65.

LINZ, Juan J. y Alfred Stepan (1996): *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America, and post-communist Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

_____ (1996a): «Toward consolidated democracies», *Journal of Democracy*, (7): 2, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 14-33.

LINZ, Juan J. y José Ramón Montero (1999): *The party systems of Spain: old cleavages and new challenges*, Estudio/Working Paper 1999/138 (junio), Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

LINZ, Juan J., Pilar Gangas y Miguel Jerez Mir (2000): «Spanish *Diputados*: From the 1876 restoration to consolidated democracy», en Heinrich Best y Maurizio Cotta (ed.), *Parliamentary representatives in Europe 1848-2000*, Oxford: Oxford University Press, 371-462.

LIPSET, Seymour Martin (1966): «Students' opposition in the United States», *Government and Opposition*, (1): 3, London: Weidenfeld and Nicolson, 351-374.

LIPSET, Seymour Martin (2000): «The indispensability of political parties», *Journal of Democracy*, (11): 1, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 48-55.

LIPSET, Seymour Martin y Stein Rokkan (1967): *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, New York: The Free Press.

LOEWENBERG, Gerhard (1995): «Legislatures and parliaments», en Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, III, Washington: Congressional Quarterly & Routledge, 736-46.

LÓPEZ Aguilar, Juan Fernando (1988): *La oposición parlamentaria y el orden constitucional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

_____ (1989): «El tema de la oposición en la crisis y caída del autocratismo franquista», *Revista de Estudios Políticos*, 63, enero-marzo, Madrid: CEC, 133-87.

_____ (1991): *Minoría y oposición en el parlamentarismo. Una aproximación comparativa*, Madrid: Congreso de los Diputados.

LÓPEZ Garrido, Diego (1985): «Gobierno y parlamento: dos modelos de relaciones internas (UCD y PSOE)», en VV. AA., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 231-243.

LÓPEZ Garrido, Diego y Joan Subirats (1990): «El proceso de toma de decisiones legislativas. Las relaciones gobierno-parlamento en España (1977-1986)», *Papers. Revista de Sociología*, 33, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona (Península), 35-49.

LÓPEZ Nieto, Lourdes (1992): «Las elecciones de la transición», en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: CIS, 77-104.

_____ (1997): «El parlamento, 1977-1996», en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds.), *Política y gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 189-210.

_____ (1999): «La construcción de un partido abierto: Alianza Popular/Partido Popular», en Juan Luis Paniagua Soto y Juan Carlos Monedero (eds.), *En torno a la democracia en España*, Madrid: Tecnos, 233-53.

MAGUIRE, Diarmuid (1995): «Opposition movement and opposition parties: equal partners or dependent relations in the struggle for power and reform?», en J. Craig Jenkins y Bert Klandermans (eds.), *The politics of social protest*, Minnesota: UCL Press Ltd., 199-228.

MAGONE, José M. (2003): *The politics of Southern Europe*, Connecticut: Praeger.

MAINER, José-Carlos y Santos Juliá (2000): *El aprendizaje de la libertad 1973-1986. La cultura de la transición*, Madrid: Alianza Editorial.

MAINWARING, Scott (1992): «Transitions to democracy and democratic consolidation: theoretical and comparative issues», en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela (eds.), *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*, Notre Dame: Helen Kellogg Institute for International Studies & University of Notre Dame Press, 294-341.

_____ (1995): «Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación», *Revista de Estudios Políticos*, 88, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 115-143.

MALERBE, Pierre C. (1977): *La oposición al franquismo 1939-1975*, Madrid: Naranco.

MANIN, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes (1999): «Introduction», en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (ed.): *Democracy, accountability and representation*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1-26.

MANSILLA, H. C. F. (1970): «La oposición extraparlamentaria», *Introducción a la teoría crítica de la sociedad*, Barcelona: Seix Barral, 167-88.

MANZELLA, Andrea (1977): *Il parlamento*, Bologna: il Mulino.

_____ (1980): «Las Cortes en el Sistema Constitucional Español», en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs.): *La Constitución Española de 1978*, Madrid: Civitas, 459-504.

MARAVALL, José María (1978): *Dictadura y disenso político. Obreros y estudiantes bajo el franquismo*, Madrid: Alfaguara.

_____ (1980): «Transición a la democracia, alineamientos políticos y elecciones en España», *Sistema*, 36, mayo, Madrid: Fundación Pablo Iglesias, 65-105.

_____ (1985 [1982]): *La política de la transición*, Madrid: Taurus.

_____ (1994 [1991]): «De la oposición al gobierno: la política y políticas del PSOE», en VV. AA., *Los partidos socialistas en Europa*, Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials, UAB, 9-39.

_____ (1995 [1993]): «La política de las reformas económicas: la experiencia del Sur de Europa», en Luis Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Madrid: Alianza Universidad, 101-67.

_____ (1996): *Accountability and manipulation*, Estudio/Working Paper 1996/92 (december), Madrid: CEACS, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

_____ (1996a): «Crisis y ‘luces rojas’», en Santos Juliá. Javier Pradera y Joaquín Prieto (coord.), *Memoria de la transición*, Madrid: Taurus, 467-76.

_____ (2001): *The rule of law as a political weapon*, Estudio/Working Paper 2001/160 (february), Madrid: Center for Advanced Study in the Social Science, Juan March Institute.

MARAVALL, José María y Julián Santamaría (1985): «Crisis del franquismo, transición política y consolidación de la democracia en España», en *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, 68-69, (noviembre), Madrid: Fundación Sistema, 79-129; una versión similar puede consultarse en (1994 [1986]): «El cambio político en España y las perspectivas de la democracia», en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. (1) Europa Meridional*, Barcelona: Paidós, 112-164.

MARAVALL, José María y Adam Przeworski (1998): *Political reactions to the economy: the Spanish experience*, Estudio/Working Paper 1998/127 (December), Madrid: Center for Advanced Study in the Social Science, Juan March Institute.

MARCET I Morera, Joan (1991): «La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno», *Revista de las Cortes Generales*, 22, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 7-19.

MARTÍN Toval, Eduardo (1992): «La labor legislativa durante el gobierno socialista», en Alfonso Guerra y José Félix Tezanos (eds.), *La década del cambio. Diez años de gobierno socialista 1982-1992*, Madrid: Sistema, 539-58.

MARTÍNEZ, Antonia (1995): «Las estrategias en los cambios de régimen: la oposición política», en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (eds.): *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 133-43.

MARTÍNEZ, Jesús A. (1999): «La consolidación de la dictadura», en Jesús A. Martínez (coord.), *Historia de España siglo XX 1939-1996*, Madrid: Ediciones Cátedra.

MASSARI, Oreste (1990 [1983]): «Opposizione», en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (directo da), *Dizionario di Politica*, Torino: TEA-UTET, 709-714.

_____ (1990a): «Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari», en Gianfranco Pasquino (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma-Bari: Gius Laterza & Figli, 27-87.

MATAS Dalmases, Jordi (1999): *Majorities, oposició i coalicions*, Working Paper 166, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

MATEOS, Abdón (1996): «Una transición dentro de la transición. Auge, unidad y conversión de los socialistas», en Javier Tusell y Alvaro Soto (eds.), *Historia de la transición (1975-1986)*, Madrid: Alianza Editorial Universidad, 216-35.

MAURER, Lynn M. (1995): *Legislative-executive relations in a newly-consolidated democracy: the case of Spain*, PhD Dissertation, Columbus: The Ohio State University.

_____ (1999): «Parliamentary influence in a new democracy: the Spanish congress», *The Journal of Legislative Studies*, (5): 2, summer, London: Frank Cass, 24-45.

_____ (2000): «Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados», *Revista de Estudios Políticos*, 107, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 77-99.

_____ (2003) *Legislative-executive relations: the case of Spain* (work in progress).

MELLADO Prado, Pilar (1980): «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales», AA. VV., *Derecho Político* (II), Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 301-313.

_____ (1987): «Memoria de la II Legislatura en el Congreso de los Diputados», *Revista de Derecho Político*, 24, verano, Madrid: UNED, 173-93.

_____ (1988): «Crónica parlamentaria del Congreso de los Diputados», en *Revista de Derecho Político*, 26, Madrid: UNED, 143-62.

McLENNAN, Barbara N. (ed.) (1973): *Political opposition and dissent*, New York: Cambridge University Press of Mass. & Dunellen Publishing Company Inc.

MÉNDEZ Lago, Mónica (2000): *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*, [Colección Monografías, 178], Madrid: CIS.

MISSIROLI, Antonio (1990): «I ‘governi’ dell’opposizione: Gran Bretagna e Repubblica federale tedesca», en Gianfranco Pasquino (a cura di), *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma-Bari: Laterza & Figli, 91-140.

MOLAS, Isidre (1989): «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 47-64.

_____ (1998): *Derecho Constitucional*, Madrid: Tecnos.

MOLINERO, Carme y Pere Ysàs (1999): «Modernización económica e inmovilismo político (1959-1975)», en Jesús A. Martínez (coord.), *Historia de España siglo XX 1939-1996*, Madrid: Cátedra, 131-242.

MONTERO, Feliciano (1994): «La iglesia y la transición», *Ayer*, 15/1994, *Dossier: La transición a la democracia en España*, Madrid: Marcial Pons & Asociación de Historia Contemporánea, 223-41.

MONTERO, José Ramón (1979): «La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos constituyentes y consecuencias políticas», *Revista de Estudios Políticos*, 12, Madrid: CEC, 5-40.

_____ (1985): «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales: Notas sobre el control parlamentario y la responsabilidad política en la Constitución Española», en AA. VV., *El Gobierno en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 203-230.

_____ (1985b): «Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación», *Revista de las Cortes Generales*, 4, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 23-71.

_____ (1986): «El sub-triunfo de la derecha: los apoyos electorales de AP-PDP», en Juan J. Linz y José R. Montero (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 345-432.

_____ (1987): «Los fracasos políticos y electorales de la derecha española: Alianza Popular, 1976-1986», *Reis*, 39, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 7-43.

_____ (1988): «Elecciones y ciclos electorales en España», en *Revista de Derecho Político*, 25, Madrid: UNED, 10-34.

_____ (1989): «Parlamento y opinión pública: las percepciones y los niveles de apoyo de las Cortes Generales», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 65-97.

_____ (1992): *Sobre la democracia en España: legitimidad, apoyos institucionales y significados*, Estudio/Working Paper 1992/39, abril, Madrid: CEACS, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

_____ (1992): «Las elecciones legislativas», en Ramón Cotarelo (compilador), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: CIS, 243-97.

_____ (1996): «Vent'anni di elezioni democratiche in Spagna (1977-1996)», *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 36, diciembre, Firenze: Edizioni Regioni Toscana (Giunta Regionale), 75-129.

_____ (1996a): «Un terremoto electoral», en *Memoria de la transición*, Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (coords.), *Memoria de la transición*, Madrid: Diario El País-Taurus, 548-52.

_____ (1998): «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en Juan Montabes (ed.), *El sistema electoral a debate*, Madrid, CIS & Parlamento de Andalucía, 1998.

MONTERO Gibert, José Ramón y Joaquín García Morillo (1984): *El control parlamentario*, Madrid: Tecnos.

_____ y Fernando Rodrigo (1990): «Conocer el parlamento: una selección de datos de encuestas sobre las Cortes Generales», *Revista de las Cortes Generales*, 20, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 243-291.

_____, Francisco J. Llera y Mariano Torcal (1992): «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *Reis*, 58 (abril-junio), Madrid: CIS, 7-56.

_____ y Leonardo Morlino (1993): «Legitimidad y democracia en el Sur de Europa», *Reis*, 64, octubre-diciembre, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 7-40.

_____, Richard Gunther y Mariano Torcal (1998): «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección», *Reis*, 83, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 9-49.

_____ y Richard Gunther (2002): «Introduction: Reviewing and reassessing parties», en Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz (eds.), *Political parties. Old concepts and new challenges*, Oxford: OUP, 1-35.

MORALES Arroyo, José María (1990): *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

MORÁN, María Luz (1989): «Un intento de análisis de la «clase parlamentaria» española», *Reis*, 45, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 61-84.

_____ (1996): *Renewal and permanency of the Spanish members of parliament (1977-1993)*, Estudio/Working Paper 1996/81, march, Madrid: CEACS, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

_____ (1998): «Prólogo», en Gianfranco Pasquino (1998 [1995]), *La oposición*, Madrid: Alianza Editorial, 7-27.

MORENO García, Antonio (1992): «Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario», *Revista de las Cortes Generales*, 25, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 47-83.

MORLINO, Leonardo (1976): «Dissenso», en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (directo da), *Dizionario di Politica*, Torino: UTET, 335-38.

_____ (1982): «Del fascismo a una democracia débil. El cambio de régimen en Italia (1939-1948)», en Julián Santamaría, (comp.), *Transiciones a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid: CIS, 93-150.

_____ (1985 [1980]): *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid: CEC.

_____ (1986): «Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 35, Madrid: CIS, 7-61.

_____ (1990 [1983]): «Dissenso», en Norberto Bobbio, Incola Matteuci y Gianfranco Pasquino (directo da), *Dizionario di Politica*, Torino: TEA-UTET, 327-30.

_____ (1996 [1986]): «Las democracias», en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Editorial, 79-128.

_____ (2000): «Introduzione all'edizione italiana», en Juan J. Linz y Alfred Stepan (2000 [1996]), *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna: Il Mulino, VII-XVI.

MORODO, Raúl (1984): *La transición política*, Madrid: Tecnos.

NACHMIAS, David (1976): «The right-wing opposition in Israel», *Political Studies*, (24): 3, September, Oxford: Clarendon Press, 268-80.

NASH, Elizabeth (1983): «PSOE since Franco», en David S. Bell (ed.), *Democratic politics in Spain: Spanish politics alter Franco*, London: Frances Pinter Publishers, 29-62.

NORTON, Philip (ed.) (1996 [1990]): *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass & Co. Ltd.

OBERSCHALL, Anthony (2000): «Social movements and the transition to democracy», *Democratization*, (7): 3, autumn, Ilford: Frank Cass & Co. Ltd., 25-45.

O'DONNELL, Guillermo (1994): «Delegative democracy», *Journal of Democracy*, (5): 1, january, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 55-69.

_____ (1996): «Illusions about consolidation», *Journal of Democracy*, (7): 2, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 34-51.

_____ (1996a): «Illusions and conceptual flaws», *Journal of Democracy*, (7): 4, october, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 160-8.

Norton, Philip (ed.) (1996 [1990]): *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass & Co. Ltd (Anthony Rowe Ltd).

O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1994 [1986]): *Transiciones desde un gobierno autoritario. (4) Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona: Paidós.

OÑATE Rubalcaba, Pablo (1998): *Consenso e ideología en la transición política española*, [Colección Cuadernos y Debates, 71], Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

_____ (2000): «Congreso, grupos parlamentarios y partidos», en Antonia Martínez (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: Funciones y rendimiento*, Madrid: Tecnos, 95-139.

PACKENHAM, R. A. (1990 [1970]): «Legislatures and political development», en P. Norton (ed.) (1990), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press, 86-96.

PADRÓ-SOLANET, A. (1996): «Political parties in Spain: A review of literature since the democratic transition», *European Journal of Political Research*, (29): 4, Leiden: Kluwer, june, 451-75.

PARRY, Geraint (1997): «Opposition questions», *Government and Opposition*, (32): 4, London: Government and Opposition Ltd & London School of Economics and Political Science, 457-461.

PASQUINO, Gianfranco (1974): «L'opposizione difficile», *Rivista Italiana di Scienza Politica*, (4): 2, Bologna: il Mulino, 421-439.

_____ (1990 [1983]): «Conflitto», en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dir.), *Dizionario di politica*, Torino: TEA-UTET, 197-200.

_____ (1990a) (a cura di): *Opposizione, governo ombra, alternativa*, Roma-Bari: Gius Laterza & Figli.

_____ (1994): «L'opposizione nella democrazia (quasi) maggioritaria», *Il Mulino*, 355, settembre-ottobre, Bologna: Il Mulino, 842-852.

_____ (1995): «Executive-Legislative Relations in Southern Europe», en Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandourus y Hans-Jürgen Puhle (ed.), *The politics of democratic consolidation. Southern Europe in comparative perspective*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 261-83.

_____ (1996 [1986]): «Participación política, grupos y movimientos», en Gianfranco Pasquino et al., *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Universidad Textos, 179-215.

_____ (1998 [1995]): *La oposición*, Madrid: Alianza Editorial.

PATERSON, William E. y Douglas Webber (1987): «The Federal Republic of Germany: the re-emergent opposition?», en Eva Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm, 137-68.

PATTERSON, Samuel C. y Gary W. Copeland (eds.) (1994): *Parliament in the modern world. Changing institutions*, Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.

PAYNE, Stanley G. (1995): «El centinela de occidente», en Justino Sinova (ed.), *Historia de la democracia 1975-1995*, Madrid: El Mundo, 70-3.

PEMÁN GAVÍN, Juan (1991): «Las leyes orgánicas: concepto y posición en el sistema de fuentes del derecho», en VV. AA., *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García De Enterría. (I) El ordenamiento jurídico*, Madrid: Civitas, 135-67.

PENADÉS, Alberto (1999): «El sistema electoral español (1977-1996)», en Juan Luis Paniagua Soto y Juan Carlos Monedero (eds.), *En torno a la democracia en España*, Madrid: Tecnos, 289-340.

PÉREZ-DÍAZ, Víctor (1996): *España puesta a prueba 1976-1996*, Madrid: Alianza Editorial.

PITARCH, Ismael E. (1990): «La función de impulso político en los parlamentos de las Comunidades Autónomas», en Ángel Garrorena Morales (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid: Tecnos, 311-35.

PIZZORNO, Alessandro (1997): «Opposition in Italy», *Government and Opposition*, (32): 4, London: Government and Opposition Ltd & London School of Economics and Political Science, 647-656.

POLLACK, Benny y Jean Grugel (1987): «Opposition in contemporary Spain: tradition against modernity», en Eva Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm, 234-263.

POLSBY, Nelson W. (1968): «The institutionalization of the U. S. House of Representatives», *The American Political Science Review*, (62): 1, March, Pittsburgh: UP, 144-68.

_____ (1975): «Legislatures», en Fred I Greenstein y Nelson W. Polsby (ed.), *Handbook of Political Science*, (5): *Governmental institutions and processes*, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 257-319.

_____ (1997): «Political opposition in the United States», *Government and Opposition*, (32): 4, London: Government and Opposition Ltd & London School of Economics and Political Science, 511-646.

PORTERO Molina, J. A. (1998): *El control parlamentario del Gobierno*, Working Paper 142, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

POWELL, Charles T. (1991): *El piloto del cambio*, Barcelona: Planeta.

_____ (1995): «El PSOE en la historia de España», en Justino Sinova (ed.), *Historia de la democracia 1975-1995*, Madrid: El Mundo, 356-9.

_____ (2000): «Algunas observaciones sobre el parlamentarismo español contemporáneo», en Antonia Martínez (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid: Tecnos, 419-43.

_____ (2001): *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona: Plaza & Janés Editores S. A.

POWELL Jr., G. Bingham (2000): *Elections as instruments of democracy*, New Haven: YUP.

POWELL Jr., G. Bingham y Guy D. Whitten (1993): «A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context», *American Journal of Political Science*, (37): 2, may, Austin: MPSA & University of Texas Press, 391-414.

POWER, Paul F. (1972): «Civil disobedience as functional opposition», en *Journal of Politics*, (34): 1, February, Jacksonville: Southern Political Science Association, 37-55.

PREGO, Victoria (1995): *Así se hizo la transición*, Madrid: Plaza & Janés.

_____ (2000): *Presidentes*, Madrid: Plaza & Janés.

_____ (2002): *Felipe González. El presidente del cambio (1982-1996). 25 años de democracia* (3), Madrid: El Mundo.

PRESNO Linera, Miguel Angel (1999): «Sistema de partidos y control parlamentario», *Revista de las Cortes Generales*, 46, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 91-109.

PRESTON, Paul (1978): «La oposición antifranquista: la larga marcha hacia la unidad», en Paul Preston *et al.*, *España en crisis*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 217-63.

_____ (1986): *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*, Barcelona: Plaza & Janés Editores.

_____ (1995): «La presión de los comunistas», en Justino Sinova (ed.), *Historia de la democracia 1975-1995*, Madrid: El Mundo, 352-5.

PRIDHAM, Geoffrey (1987). «Opposition in Italy: from polarised pluralism to centripetal pluralism», en Eva Kolinsky (ed.): *Opposition in Western Europe*, London: Crom Helm Ltd, 169-211.

PRINS, Brandon C. y Christopher Sprecher (1999): «Institutional constraints, political opposition, and interstate dispute escalation: evidence from parliamentary systems, 1946-89», *Journal of Peace Research*, (36): 3, London: Sage Publications, 271-87.

PRZEWORSKI, Adam (1988 [1986]): «Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia», en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario. (3) Perspectivas Comparadas*, Buenos Aires: Paidós, 79-104.

_____ (1995 [1991]): *Democracia y mercado*, Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1997): «Una defensa de la concepción minimalista de la democracia», *Revista Mexicana de Sociología*, 3, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 3-36.

_____ (1999): «Democracia y representación», *Metapolítica*, (3): 10, abril-junio, México: Centro de Estudios de Política Comparada, 227-257.

PRZEWORSKI, Adam, Manuel E. Alvarez *et al.*, (2000): *Democracy and development*, Cambridge: Cambridge University Press.

PULZER, Peter (1987): «Is there life after Dahl?», en Eva Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm, 10-29.

PUNNETT, R. M. (1973): *Front-bench opposition*, London: Heinemann Educational Books.

RAMÍREZ Jiménez, Manuel (1972): «La oposición política», en VV. AA., *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al Profesor Carlos Ollero. Madrid 1972*, Guadalajara: Carlavilla, 699-719.

RAMÍREZ Jiménez, Manuel (1979): «Teoría y práctica del grupo parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, 11, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 5-36.

RAMÍREZ Jiménez, Manuel (1991): *Sistema de partidos en España (1931-1990)*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

REQUEJO, Paloma (2000): *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona: Ariel.

REVERTE, Jorge M. (1996): «Desintegración de un régimen», en Santos Juliá, Javier Pradera y Joaquín Prieto (coord.), *Memoria de la transición*, Madrid: Diario El País-Taurus, 43-8.

RINELLA, Angelo (2000): «Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento spagnolo. Alcuni profili di rilievo costituzionale», en L. Pegoraro, A. Riniella y R. Scarciglia (a cura di): *I vent'anni della Costituzione Spagnola*, Padova: Cedam & Antonio Milani, 133-153.

RIPOLLES Serrano, María Rosa (1998): «Artículo 79. Las votaciones parlamentarias», en Oscar Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978. Artículos 66 a 80 (VI)*, Madrid: Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 765-95.

ROBERT, Geoffrey y Alistair Edwards (1991): «Opposition», *A new dictionary of political analysis*, London: Edward Arnold, 89.

RODAN, Garry (1996): «Theorising political opposition in East and Southeast Asia», en Garry Rodan (ed.), *Political oppositions in industrialising Asia*, New York: Routledge, 1-39.

ROLLER, Elisa (2001): «The march 2000 general election in Spain», *Government and Opposition* (36): 2, London: G & O Ltd. and LSEPS, 209-29.

ROMÁN Marugán, Paloma (1999): «El PSOE: un partido en trayectoria circular (1977-1999)», en Juan Luis Paniagua Soto y Juan Carlos Monedero (eds.), *En torno a la democracia en España*, Madrid: Tecnos, 255-72.

ROSE, Richard (1984 [1980]): *Do parties make a difference?*, London: Macmillan Press.

_____ (1984a): *Understanding big government*, London: Sage Publications.

_____ (1989): «The role of parliament», en R. Rose, *Politics in England*, London: McMillan, 109-25.

ROSE, Richard, William Mishler y Christina Haerpfer (1998): *Democracy and its alternatives. Understanding post-communists societies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

ROSSI, Ernests E. y Barbara P. McCrea (1985): «Opposition», *The European Political Dictionary*, Santa Barbara, Ca: ABC-CLIO, 46-47.

RUBIO Llorente, Francisco (1993): *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*,

Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

RUBIO Rubio, María Amalia (1996): *Un partido en la oposición: el Partido Socialista Popular*, Granada: Comares.

RUSSO, Juan (1990): «Tipos de oposición y consolidación democrática: Argentina y Brasil», *Papers. Revista de Sociología*, 35, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 61-93.

SAALFELD, Thomas (1990): «The West Bundestag alter 40 years: the role of parliament in a party democracy», en Philip Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass & Co. Ltd., 68-89.

SAN MIGUEL, Luis G. (1974): «Para una sociología del cambio político y la oposición en la España actual», *Sistema*, 4, Madrid: Instituto de Técnicas Sociales de la Fundación Fondo Social Universitario, 89-107.

SÁNCHEZ Agesta, Luis (1980): *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, Madrid: Facultad de Derecho, Universidad de Madrid.

SÁNCHEZ de Dios, Manuel (1995): «La esencia del régimen: el control parlamentario del gobierno», *Política y Sociedad*, 20, Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 35-52.

_____ (1996): «La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, 39, Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 183-210.

SÁNCHEZ Navarro, Ángel J. (1995): *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

_____ (1995a): «Control parlamentario y minorías», *Revista de Estudios Políticos*, 88, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 223-255.

_____ (1997): *La oposición parlamentaria*, Madrid: Congreso de los Diputados.

SANTAMARÍA, Julián (1969): «La funcionalidad de la libre disidencia», *Boletín Informativo de Ciencia Política*, 2, Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, Universidad de Madrid, 137-142.

_____ (1982): «Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español», en Julián Santamaría (comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 371-421.

_____ (1984): «Elecciones generales de 1982 y consolidación de la democracia: a modo de introducción», *REIS*, 28, Madrid: CIS, 7-17.

_____ (1994): «El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después», *Revista de Estudios Políticos*, 84, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 9-25.

_____ (1997): «Democracia parlamentaria y sistema de partidos», en Manuel Ramírez

(ed.), *El parlamento a debate*, Madrid: Editorial Trotta & Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales «Lucas Mallada», 173-180.

SANTAMARÍA Pastor, Juan Alfonso (2001): «Artículo 90», en VV. AA., *Comentarios a la Constitución* (Tercera Edición Ampliada), Madrid: Civitas, 1414-25.

SARTORI, Giovanni (1966): «Opposition and control. Problems and prospect», *Government and Opposition*, (1): 2, London: Weidenfeld and Nicolson, 149-154.

_____ (1980 [1976]): *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Madrid: Alianza Universidad Editorial.

_____ (1988 [1987]): *Teoría de la democracia. (1) El debate contemporáneo*, Madrid: Alianza Universidad.

_____ (1999 [1990]): *Elementos de teoría política*, Madrid: Alianza Editorial.

_____ (1999a [1994]): *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: Fondo de Cultura Económica [Colección Política y Derecho].

SCHAPIRO, Leonard (ed.) (1972): «Introduction», en *Political opposition in one-party state*, London: Government and Opposition & The Macmillan Press Ltd, 1-14.

SCHEDLER, Andreas (1998): «How should we study democratic consolidation?», *Democratization*, (5): 4, Ilford: Frank Cass & Co. Ltd, 1-19.

SCHMITTER, Philippe C. (1994 [1986]): «Una introducción a las transiciones desde la dominación autoritaria en Europa meridional: Italia, Grecia, Portugal, España y Turquía», en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. (1) Europa Meridional*, Barcelona: Paidós, 15-26.

SCHRIRE, Robert (2001): «The realities of opposition in South Africa: legitimacy, strategies and consequences», *Democratization*, (8): 1, spring, London: Frank Cass & Co. Ltd., 135-148.

SCHUMPETER, J. A. (1966 [1943]): *Capitalism, socialism and democracy*, London: Unwin University Books.

SCRUTON, Roger (1983 [1982]): «Opposition», *A dictionary of political thought*, London: Pan Books & The Macmillan Press, 335.

SECO Serrano, Carlos (1978): «Época contemporánea 2. La nueva monarquía», en Luis Pericot García (dir.), *Historia de España* (VI), Barcelona: Instituto Gallach de Librería y Ediciones.

_____ (1991): «La transición a la democracia (1975-1982)», en Antonio Domínguez Ortiz (dir.), *Historia de España* (12), Barcelona: Planeta, 249-455.

SENADO (2000): *Constitución Española y Reglamento del Senado*, Madrid: Departamento

de Publicaciones, Secretaría General del Senado.

SHAPIRO, Ian (1994): «Three ways to be a democrat», *Political Theory*, (22): 1, February, Thousand Oaks: Sage Publications, 124-51.

SHARE, Donald (1987): «Transition to democracy and transition through transaction», *Comparative Political Studies*, (19): 4, January, Beverly Hills: Sage Publications, Inc., 525-48.

SICARDI, Stefano (1984): *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano: Giuffrè Editore (Università di Torino).

SINOVA, Justo (ed.) (1995): *Historia de la democracia 1975-1995*, Madrid: El Mundo.

_____ y Javier Tusell (1990): *El secuestro de la democracia*, Barcelona: Plaza & Janés Editores.

SKILLING, H. Gordon (1973): «Opposition in communist East Europe», en Robert A. Dahl (ed.), *Regimes and oppositions*, New Haven: YUP, 89-120.

SMITH, Gordon (1987): «Party and protest: the two faces of opposition in Western Europe», en Eva Kolinsky (ed.): *Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm Ltd., 52-76.

SOTO Carmona, Alvaro, José R. Díaz Gijón *et al.*, (1998): *Historia de la España actual: 1939-1996. Autoritarismo y democracia*, Barcelona: Marcial Pons.

SPREAFICO, Alberto (1991): «Partidos, elecciones y sistemas de partidos en Italia y en España», en *Reis*, 56, Madrid: CIS, 281-330.

STEPAN, Alfred (1988 [1986]): «Camino hacia la redemocratización», en G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario. (3) Perspectivas comparadas*, Buenos Aires: Paidós, 105-135.

_____ (1990): «On the tasks of a democratic opposition», *Journal of Democracy*, 2, spring, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 41-49.

_____ (1997): «Democratic opposition and democratization theory», *Government and Opposition*, (32): 4, London: Government and Opposition Ltd & London School of Economics and Political Science, 657-673.

STOKES, Susan C. (1999): «Political parties and democracy», en *Annual Review of Political Science*, (2), Palo Alto: AR, 243-67.

STRANGE, Susan (1994): «Global government and global opposition», en Geraint Parry (ed.), *Politics in an interdependent world. Essays presented to Ghița Ionescu*, Aldershot: Edward Elgar & Cambridge University Press, 20-33.

STROM, Kaare (1984): «Minority governments in parliamentary democracies», *Comparative Political Studies*, (17): 2, July, Beverly Hills: Sage, 199-227.

_____ (1990): *Minority government and majority rule*, Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (1997): «Democracy, accountability and coalition bargaining», *European Journal of Political Research*, 31: 1-2 (special issue), Leiden: Kluwer Academic Publishers, 47-62.

SUÁREZ, Adolfo (1995): «Los secretos de la transición a la democracia», en Justino Sinova (ed.), *Historia de la democracia 1975-1995*, Madrid: El Mundo, 202-12.

SUBIRATS, Joan (1986): «An approach to legislative production of the Spanish parliament (1979-1982)», *European Journal of Political Research*, (14): 3, Dordrecht: Martinus Nijhoff Pub.; 321-38.

TIERNO Galván, Enrique (1966): «Students' opposition in Spain», *Government and Opposition*, (1): 4, London: Weidenfeld and Nicolson, 467-86.

TÖKÉS, Rudolf L. (1975): «Varieties of soviet dissent: an overview (introduction)», en Rudolf L. Tökés (ed.), *Dissent in the USSR*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1-31.

TORRES Del Moral, Antonio (1992): *Principios de Derecho Constitucional Español (I)*, Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Complutense.

TORRES Muro, Ignacio (1995): «El obstruccionismo, un arma de las minorías», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, [Curso 1993-1994], Madrid: Facultad de Derecho, UCM, 365-375.

TOSI, Silvano (1971): «Italy: anti-system opposition within the system», en Rodney Barker (ed.), *Studies in opposition*, London: McMillan St Martin's Press, 153-167.

TUSELL, Javier (1977): *Oposición democrática al franquismo*, Barcelona: Planeta.

_____, Alicia Alted y Abdón Mateos (1990) (coords.): *La oposición al régimen de Franco*, Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, I, I* y II.

TUSELL, Javier, *et al.* (2000), *El gobierno de Aznar*, Barcelona: Crítica.

VALLÈS, Josep M. (1992): «La política autonómica como política de reforma institucional», en Ramón Cotarelo (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: CIS, 365-87.

VICIANO Pastor, Roberto (2000): «A vueltas con el concepto de control parlamentario», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Valencia: Universitat de València, 255-65

VIDAL Fueyo, Camino (2000): «La nueva Ley de Extranjería a la luz del texto constitucional», *Revista de Derecho Constitucional*, (21): 62, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 179-218.

VILAR, Sergio (1976): *La oposición a la dictadura. Protagonistas de la España democrática*, Barcelona: Ayma.

_____ (1990): «La(s) crisis del franquismo y de las fuerzas democráticas», en Julio

Armesto Sánchez *et al.*, (coords.), *Congreso sobre la transición española*, Córdoba: Exema. Diputación Provincial de Córdoba, Junta de Andalucía & La Caja Provincial de Ahorros de Córdoba, 25-39.

WARE, Alan (1996): *Political parties and party systems*, Oxford: Oxford University Press.

WHITEHEAD, Laurence (1988): «Aspectos internacionales de la democratización», en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario. (3) Perspectivas Comparadas*, Buenos Aires: Paidós, 15-78.

WJART, Jerzy J. y Adam Przeworski (1966): «Control without opposition», *Government and Opposition*, (1): 2, London: Weidenfeld and Nicolson, 227-239.

ZARISKI, Raphael (1986): «The legitimacy of opposition parties in democratic political systems: a new use for and old concept», *Western Political Quarterly*, (39): 1, Salt Lake City: University of Utah & Western Political Science Association, 29-47.

ZUCCHINI, Giampolo (1994 [1976]): «Oposición», en Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino (eds.), *Diccionario de Política* (2), México: Siglo XXI Editores, 1080-81.

APÉNDICE

TABLA 29. LEYES ORGÁNICAS DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA 1979-2003jun
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA *	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PGPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
I	1	1/1979 General Penitenciaria	284	–	286	289 UCD: 168 PSOE: 121	Consenso
	2	2/1979 Tribunal Constitucional	249	25	285		Consenso
	3	3/1979 Estatuto del País Vasco ¹	298	8	317		Consenso
	4	4/1979 Estatuto de Cataluña ²	303	1	317		Consenso
	5	1/1980 Consejo General Poder Judicial	258	17	277		Consenso
	6	2/1980 Referéndum	252	23	278		Consenso
	7	3/1980 Consejo de Estado	268	20	290		Consenso
	8	4/1980 Libertad de expresión, reunión, asociación	277	1	280		Consenso
	9	5/1980 Estatuto de Centros Escolares	187	127	314		Disenso
	10	6/1980 Defensa Nacional	291	2	295		Consenso
	11	7/1980 Libertad religiosa	294	–	299		Consenso
	12	8/1980 Financiación CC. AA.	289	16	307		Consenso
	13	9/1980 Código de Justicia Militar	266	–	279		Consenso
	14	10/1980 Enjuiciamiento oral de delitos dolosos	303	3	306		Consenso
	15	11/1980 Suspende derechos a terroristas	298	2	308		Consenso
	16	12/1980 Modifica párrafo Ley Referéndum ³	280	–	285		Consenso
	17	13/1980 Almería Iniciativa Autonómica ⁴	281	–	287		Consenso
	18	1/1981 Estatuto de Galicia ⁵	301	–	304		Consenso

GPG: Grupo Parlamentario del Gobierno/ MP: Mayoría Parlamentaria (que puede ser grupo parlamentario del gobierno con minorías aliadas)

PGPO: Principal Grupo Parlamentario de la Oposición

Fuente: Elaboración propia con datos de los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados (1979-2003)

* Autores: A menos que no se haga la indicación correspondiente, el Gobierno es el *promovente* de la ley orgánica (proyecto de ley)

¹ Asamblea de parlamentarios Vascos

² Asamblea de parlamentarios de Cataluña

³ Grupos parlamentarios Centrista, Socialista, Comunista y Andalucista

⁴ Grupos parlamentarios Centrista, Socialista, Comunista y Andalucista

⁵ Asamblea de parlamentarios de Galicia

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
I	19	2/1981 Código Penal y Justicia Militar (artículos)	277	5	287	289 UCD: 168 PSOE: 121	Consenso
	20	3/1981 Defensor del Pueblo ⁶	295	2	297		Consenso
	21	4/1981 Estados de alarma, excepción, sitio	266	7	294		Consenso
	22	5/1981 Carrera judicial y del Secretariado	239	18	259		Consenso
	23	6/1981 Estatuto de Andalucía ⁷	270	—	271		Consenso
	24	7/1981 Estatuto de Asturias ⁸	279	2	288		Consenso
	25	8/1981 Estatuto de Cantabria ⁹	249	2	283		Consenso
	26	1/1982 Intimidad personal y familiar	252	28	283		Consenso
	27	2/1982 Tribunal de Cuentas	260	12	275		Consenso
	28	3/1982 Estatuto de La Rioja ¹⁰	253	7	279		Consenso
	29	4/1982 Estatuto de Murcia ¹¹	258	5	280		Consenso
	30	5/1982 Estatuto de País Valenciano ¹²	250	14	279		Consenso
	31	6/1982 Constituye Comunidad de Madrid ¹³	272	4	278		Consenso
	32	7/1982 Modifica legislación materia de contrabando	246	4	251		Consenso
	33	8/1982 Estatuto de Aragón ¹⁴	251	2	275		Consenso
	34	9/1982 Estatuto de Castilla-La Mancha ¹⁵	244	18	267		Consenso
	35	10/1982 Estatuto de Canarias ¹⁶	274	1	289		Consenso

⁶ Grupo Parlamentario Socialista del Congreso

⁷ Asamblea de parlamentarios Andaluces

⁸ Consejo Regional de Asturias

⁹ Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales de Cantabria

¹⁰ Asamblea de parlamentarios de La Rioja

¹¹ Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales de Murcia

¹² Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales de Valencia

¹³ Grupos parlamentarios Centrista, Socialista, Comunista y Coalición Democrática

¹⁴ Asamblea de parlamentarios y diputados provinciales de Aragón

¹⁵ Asamblea de parlamentarios y diputados de Castilla-La Mancha

¹⁶ Asamblea de parlamentarios y consejeros de las Mancomunidades Canarias

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
I	36	11/1982 Transfiere competencias a Canarias	249	5	269	289	Consenso
	37	12/1982 Transfiere competencias a Valencia ¹⁷	253	2	269		Consenso
	38	13/1982 Régimen Foral Navarra (reintegración)	266	9	276		Consenso
II	39	1/1983 Estatuto de Extremadura ¹⁸	228	3 (72)	303	309 PSOE 202 AP/CP 107	No Consenso
	40	2/1983 Estatuto de Islas Baleares ¹⁹	203	1 (97)	304		No Consenso
	41	3/1983 Estatuto de Madrid ²⁰	300	1	303		Consenso
	42	4/1983 Estatuto de Castilla-León ²¹	199	6 (98)	303		No Consenso
	43	5/1983 Aplica Art. 144 const. Provincia de Segovia	198	98	198		Disenso
	44	6/1983 Modifica artículos Ley Elecciones Locales	197	115	317		Disenso
	45	7/1983 Enjuiciamiento criminal	199	88	297		Disenso
	46	8/1983 Reforma parcial CP (enfermos mentales)	195	84	281		Disenso
	47	9/1983 Reguladora del derecho de reunión	193	5 (80)	278		No Consenso
	48	10/1983 Régimen jurídico de control de cambios	191	49	253		Disenso
	49	11/1983 Reforma Universitaria	189	53	252		Disenso
	50	12/1983 Audiencia Nacional	264	4	279		Consenso
	51	13/1983 Modifica apartado Ley Consejo de Estado	270	–	273		Consenso
	52	14/1983 Asistencia letrada al detenido y al preso	260	10	278		Consenso
	53	1/1984 Reforma a la de Defensa Nacional	282	8	292		Consenso
	54	2/1984 Derecho de rectificación	218	1	241		Consenso
	55	3/1984 Iniciativa legislativa popular	183	– (57)	240		No Consenso
	56	4/1984 Disposición transit. a la de Carrera Judicial	245	5	255		Consenso
	57	5/1984 Comparecencia comisiones de investigación	247	–	247		Consenso

¹⁷ Grupos parlamentarios Socialista, Centrista y Coalición Democrática

¹⁸ Comunidad Autónoma de Extremadura

¹⁹ Comunidad Autónoma de Baleares

²⁰ Comunidad Autónoma de Madrid

²¹ Comunidad Autónoma de Castilla-León

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
II	58	6/1984 «Habeas Corpus»	239	2	251	309 PSOE 202 AP/CP 107	Consenso
	59	7/1984 Colocación ilegal de escuchas telefónicas ²²	258	2	263		Consenso
	60	8/1984 Objeción de conciencia	212	1	222		Consenso
	61	9/1984 Contra bandas armadas y terroristas	277	8	294		Consenso
	62	10/1984 Modifica arts. Enjuiciamiento criminal	284	10	295		Consenso
	63	1/1985 Incompatibilidades personal judicial	249	2	263		Consenso
	64	2/1985 Delitos contra la Hacienda Pública	194	19 (70)	283		No Consenso
	65	3/1985 Modifica ley Intimidad Personal ²³	190	63	256		Disenso
	66	4/1985 Deroga cap. Ley Tribunal Constitucional ²⁴	191	81	280		Disenso
	67	5/1985 Régimen Electoral General	261	1	265		Consenso
	68	6/1985 Poder Judicial corrección de errores	186	69	259		Disenso
	69	7/1985 Extranjeros	260	1	263		Consenso
	70	8/1985 Derecho a la Educación	196	96	298		Disenso
	71	9/1985 Reforma Código Penal (Aborto)	193	56	257		Disenso
	72	10/1985 Adhesión Comunidades Europeas	309	–	309		Consenso
	73	11/1985 Libertad Sindical	190	109	302		Disenso
	74	12/1985 Fuerzas Armadas	190	82	275		Disenso
	75	13/1985 Código Penal Militar	203	10 (50)	263		No Consenso
	76	14/1985 Modificación Código Penal y Militar	201	48	264		Disenso
	77	1/1986 Supresión Jurisdicción Penal Aeronáutica	191	8 (76)	277		No Consenso
	78	2/1986 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	199	9 (67)	275		No Consenso
	79	3/1986 Medidas especiales Salud Pública	241	5	264		Consenso
	80	4/1986 Ratificación Acta Única Europea	–	–	–		Consenso

²² Grupo Parlamentario Popular del Congreso

²³ Grupo Parlamentario Popular, Socialista, Mixto, Vasco, Centrista y Minoría Catalana

²⁴ Grupo Parlamentario Socialista del Congreso

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
III	81	1/1987 Modifica LOREG Parlamento Europeo	229	37	275	289 PSOE: 184 AP/CP: 105	Consenso
	82	2/1987 Conflictos jurisdiccionales	227	3	237		Consenso
	83	3/1987 Financiación Partidos Políticos ²⁵	224	6	232		Consenso
	84	4/1987 Jurisdicción militar	217	– (61)	278		No Consenso
	85	5/1987 Presencia estatal en CC. AA. carretera-cable	228	4 (40)	272		No Consenso
	86	6/1987 Modifica CP delito propiedad intelectual	234	8 (36)	278		No Consenso
	87	7/1987 Reforma CP delito de incendio ²⁶	271	–	272		Consenso
	88	1/1988 Reforma CP tráfico ilegal de drogas	224	2 (57)	283		No Consenso
	89	2/1988 Publicidad electoral en televisiones privadas	178	108	290		Disenso
	90	3/1988 Reforma del Código Penal (CP)	234	7	244		Consenso
	91	4/1988 Reforma Ley Enjuiciamiento Criminal (EC)	258	7	279		Consenso
	92	5/ 1988 Arts. CP (provocación sexual a menores) ²⁷	272	–	277		Consenso
	93	6/1988 Artículos Ley Tribunal Constitucional	266	5	276		Consenso
	94	7/1988 Juzgados de lo Penal y preceptos P. Judicial	200	50 (37)	287		Disenso
	95	1/1989 Nueva redacción Financiación CC. AA.	210	2 (72)	284		No Consenso
	96	2/1989 Procesal Militar	278	–	280		Consenso
	97	3/1989 Actualización CP daños/perjuicios vehículos	205	3 (46)	254		No Consenso
IV	98	1/1990 Ordenación General Sistema Educativo	205	89	297	282 PSOE: 175 PP: 107	Disenso
	99	1/1991 Reforma artículo Estatuto de Murcia ²⁸	266	11	281		Consenso
	100	2/1991 Reforma Estatuto Madrid ²⁹	271	12	284		Consenso
	101	3/1991 Reforma artículo Estatuto de Asturias ³⁰	267	12	280		Consenso
	102	4/1991 Modifica artículo Estatuto de Valencia ³¹	266	12	280		Consenso

²⁵ Grupos parlamentarios del Congreso Socialista, Coalición Popular, CDS, Mixto (PDP, IU-EC)

²⁶ Grupo Parlamentario Minoría Catalana

²⁷ Grupo Parlamentario Mixto (IU-EC)

²⁸ Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

²⁹ Comunidad de Madrid

³⁰ Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

³¹ Comunidad Autónoma Valenciana

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
IV	103	5/1991 Reforma Estatuto de Extremadura ³²	269	11	282	282 PSOE: 175 PP: 107	Consenso
	104	6/1991 Modifica artículo Estatuto C. La Mancha ³³	270	12	283		Consenso
	105	7/1991 Modifica artículo Estatuto Cantabria ³⁴	269	12	282		Consenso
	106	8/1991 Modifica Ley Régimen Electoral General ³⁵	193	12 (80)	285		No Consenso
	107	9/1991 Modifica arts. CP tráfico de influencias ³⁶	312	–	315		Consenso
	108	10/1991 Publicidad electoral radios municipales	181	90	272		Disenso
	109	11/1991 Régimen Guardia Civil	257	8	265		Consenso
	110	12/1991 Modifica arts. Enjuiciamiento Criminal ³⁷	189	72	265		Disenso
	111	13/1991 Servicio Militar	249	19	273		Consenso
	112	1/1992 Protección de Seguridad Ciudadana	190	126	318		Disenso
	113	2/1992 Modifica Ley Defensor del Pueblo ³⁸	254	1	255		Consenso
	114	3/1992 Supuestos de contrabando material defensa	271	–	272		Consenso
	115	4/1992 Competencias Juzgados de Menores	197	92	291		Disenso
	116	5/1992 Tratamiento de datos de carácter personal	193	92	291		Disenso
	117	6/1992 Modifica arts. Régimen Electoral General ³⁹	198	– (93)	291		No Consenso
	118	7/1992 Jubilación Jueces y Magistrados, Forenses	254	–	264		Consenso
	119	8/1992 Modificación CP y EC tráfico de drogas	275	1	277		Consenso
	120	9/1992 Transferencia de competencias CC. AA.	259	25	298		Consenso
	121	10/1992 Ratificación Tratado UE	314	3	325		Consenso

³² Comunidad Autónoma de Extremadura

³³ Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha/Cortes

³⁴ Comunidad Autónoma de Cantabria

³⁵ Comisión Constitucional

³⁶ Comisión Constitucional

³⁷ Grupo Parlamentario Catalán (CiU)

³⁸ Grupo Parlamentario Popular

³⁹ Grupo Parlamentario Izquierda Unida/Iniciativa per Catalunya

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
V	122	1/1994 Reforma artículos Estatuto de Asturias ⁴⁰	279	11	291	300 PSOE: 159 PP: 141	Consenso
	123	2/1994 Reforma Estatuto de Cantabria ⁴¹	278	1	291		Consenso
	124	3/1994 Mayores competencias Estatuto La Rioja ⁴²	276	10	289		Consenso
	125	4/1994 Reforma Estatuto de Murcia ⁴³	279	11	291		Consenso
	126	5/1994 Reforma Estatuto de Valencia ⁴⁴	286	–	288		Consenso
	127	6/1994 Reforma Estatuto de Aragón ⁴⁵	274	17	291		Consenso
	128	7/1994 Reforma Estatuto de Castilla La-Mancha ⁴⁶	278	12	290		Consenso
	129	8/1994 Reforma Estatuto de Extremadura ⁴⁷	279	11	291		Consenso
	130	9/1994 Reforma Estatuto de Baleares ⁴⁸	276	11	288		Consenso
	131	10/1994 Reforma Estatuto de Madrid ⁴⁹	279	11	291		Consenso
	132	11/1994 Reforma Estatuto de Castilla y León ⁵⁰	278	11	291		Consenso
	133	12/1994 Deroga Transferencias CCAA. Valencia ⁵¹	283	2	289		Consenso
	134	13/1994 Modifica Régimen Electoral General	308	–	310		Consenso
	135	14/1994 Disposición adicional ley Libertad Sindical	180	146	326		Disenso
	136	15/1994 Cooperación Tribunal Internacional	307	–	307		Consenso
	137	16/1994 Reforma Ley Poder Judicial	183	120	305		Disenso
	138	17/1994 modifica CP delitos ciclomotor ⁵²	306	–	306		Consenso

⁴⁰ Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, Junta General

⁴¹ Comunidad Autónoma de Cantabria, Asamblea Regional

⁴² Comunidad Autónoma de La Rioja, Diputación General

⁴³ Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Asamblea Regional

⁴⁴ Comunidad Autónoma de Valencia, Cortes

⁴⁵ Comunidad Autónoma de Aragón, Cortes

⁴⁶ Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

⁴⁷ Comunidad Autónoma de Extremadura, Asamblea

⁴⁸ Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, Parlamento

⁴⁹ Comunidad de Madrid, Asamblea

⁵⁰ Comunidad Autónoma de Castilla y León, Cortes

⁵¹ Comunidad Autónoma Valenciana, Cortes

⁵² Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
V	139	18/1994 Modifica CP secreto de comunicaciones ⁵³	306	–	306	300 PSOE: 159 PP: 141	Consenso
	140	19/1994 Protección de testigos causas criminales ⁵⁴	305	1	307		Consenso
	141	20/1994 Ratifica adhesión de países a UE	287	–	287		Consenso
	142	1/1995 Estatuto de Ceuta	308	–	327		Consenso
	143	2/1995 Estatuto de Melilla	307	–	326		Consenso
	144	3/1995 Modifica Ley Régimen Electoral General	290	–	290		Consenso
	145	4/1995 Modificación CP apología de genocidio ⁵⁵	273	1	274		Consenso
	146	5/1995 Tribunal del Jurado	183	– (123)	306		No Consenso
	147	6/1995 Modifica preceptos CP Hacienda Pública	182	18 (112)	312		No Consenso
	148	7/1995 mandato centros docentes (fondos públicos)	185	122	308		Disenso
	149	8/1995 Modifica Ley Tribunal del Jurado ⁵⁶	200	– (133)	333		No Consenso
	150	9/1995 Gobierno de los Centros Docentes	178	154	333		Disenso
	151	10/1995 Código Penal (reforma sistema de penas)	200	3 (130)	333		No Consenso
	152	11/1995 Abolición pena de muerte durante guerra ⁵⁷	303	–	304		Consenso
	153	12/1995 Represión del contrabando	301	14	316		Consenso
	154	13/1995 Modifica Ley General Penitenciaria ⁵⁸	303	–	303		Consenso
	155	14/1995 Publicidad electoral televisión local	196	133	333		Disenso
	156	15/1995 Alteración límites provinciales (Gátova) ⁵⁹	302	–	303		Consenso
	157	16/1995 Transfiere competencias a Galicia	302	–	302		Consenso

⁵³ Senado

⁵⁴ Senado

⁵⁵ Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

⁵⁶ Grupo Socialista del Congreso, Grupo Parlamentario Catalán (CiU) y Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida/Iniciativa per Catalunya

⁵⁷ Comisión de Justicia e Interior

⁵⁸ Comisión de Justicia e Interior

⁵⁹ Comunidad Autónoma de Valencia, Cortes

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
V	158	1/1996 Protección Jurídica del Menor	308	21 (1)	329	300	Consenso
	159	2/1996 Ordenamiento del Comercio Minorista ⁶⁰	321	–	322		Consenso
VI	160	3/1996 Modificación parcial Financiación CC AA	179	140	321	297 PP: 156 PSOE: 141	Disenso
	161	4/1996 Reforma Estatuto de Canarias ⁶¹	299	–	313		Consenso
	162	5/1996 Reforma Estatuto de Aragón ⁶²	299	–	313		Consenso
	163	1/1997 Modifica Régimen Electoral General	316	–	316		Consenso
	164	2/1997 Conciencia de Profesionales Información ⁶³	305	–	305		Consenso
	165	3/1997 Reforma Estatuto Castilla-La Mancha ⁶⁴	347	–	347		Consenso
	166	4/1997 Videocámaras públicas Fuerzas Seguridad	289	16	306		Consenso
	167	5/1997 Reforma Ley Poder Judicial	180	20 (133)	333		No Consenso
	168	6/1997 Transfiere competencias a Cataluña ⁶⁵	302	1	303		Consenso
	169	1/1998 Reforma Estatuto de Murcia ⁶⁶	302	–	303		Consenso
	170	2/1998 Modifica CP y EC violencia callejera ⁶⁷	327	–	330		Consenso
	171	3/1998 Modifica Régimen Electoral General ⁶⁸	304	1	306		Consenso
	172	4/1998 Cooperación Tribunal Internacional	315	–	315		Consenso
	173	5/1998 Reforma Estatuto de Madrid ⁶⁹	306	–	306		Consenso

⁶⁰ Congreso de los Diputados, Pleno

⁶¹ Comunidad Autónoma de Canarias, Parlamento

⁶² Comunidad Autónoma de Aragón, Cortes

⁶³ Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida

⁶⁴ Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Cortes

⁶⁵ Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Catalán (CiU)

⁶⁶ Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Asamblea Regional

⁶⁷ Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Socialista del Congreso, Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario Catalán (CiU), Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, Grupo Parlamentario Mixto

⁶⁸ Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Socialista del Congreso, Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario Catalán (CiU), Grupo Parlamentario de Coalición Canaria

⁶⁹ Comunidad de Madrid, Asamblea

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
VI	174	6/1998 Reforma Ley Poder Judicial	187	117	309	297 PP: 156 PSOE: 141	Disenso
	175	7/1998 Modifica CP prisión/multa servicio militar ⁷⁰	176	132	309		Disenso
	176	8/1998 Régimen Disciplinario Fuerzas Armadas	285	19	305		Consenso
	177	9/1998 Ratificación Tratado de Ámsterdam	287	15	302		Consenso
	178	10/1998 Complementaria Introducción Euro	299	–	313		Consenso
	179	11/1998 Reforma Estatuto de Cantabria ⁷¹	299	13	333		Consenso
	180	1/1999 Reforma Estatuto de Asturias ⁷²	292	15	308		Consenso
	181	2/1999 Reforma Estatuto de La Rioja ⁷³	288	13	307		Consenso
	182	3/1999 Reforma Estatuto de Baleares ⁷⁴	324	15	339		Consenso
	183	4/1999 Reforma Estatuto de Castilla y León ⁷⁵	317	16	339		Consenso
	184	5/1999 Modifica Ley EC investigación drogas ⁷⁶	313	–	313		Consenso
	185	6/1999 Transfiere competencias a Galicia	319	–	319		Consenso
	186	7/1999 Modifica Ley Tribunal Constitucional	317	2	319		Consenso
	187	8/1999 Modifica Ley Régimen Electoral General	307	1	320		Consenso
	188	9/1999 Modifica ley derecho de reunión	321	–	321		Consenso
	189	10/1999 Modifica ley derecho a la educación	186	132	320		Disenso
	190	11/1999 Modificación Código Penal (abuso sexual)	184	1 (136)	321		No Consenso
	191	12/1999 Reforma Estatuto de Extremadura ⁷⁷	319	–	319		Consenso
	192	13/1999 Modifica arts. Ley Poder Judicial ⁷⁸	301	–	303		Consenso
	193	14/1999 Modifica Código Penal (malos tratos)	302	–	303		Consenso

⁷⁰ Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Catalán (CiU) y Grupo Parlamentario de Coalición Canaria

⁷¹ Comunidad Autónoma de Cantabria, Asamblea Regional

⁷² Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, Junta General

⁷³ Comunidad Autónoma de La Rioja, Diputación General

⁷⁴ Comunidad Autónoma de Illes Balears, Parlamento

⁷⁵ Comunidad Autónoma de Castilla y León, Cortes

⁷⁶ Comisión de Justicia e Interior

⁷⁷ Comunidad Autónoma de Extremadura, Asamblea

⁷⁸ Senado

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
VI	194	15/1999 Protección de datos de carácter personal	183	139	323	297 PP: 156 PSOE: 141	Disenso
	195	1/2000 Modifica Ley Tribunal Constitucional	184	124	311		Disenso
	196	2/2000 Modifica Código Penal (armas químicas)	325	–	325		Consenso
	197	3/2000 Modifica CP corrupción transacciones	344	–	344		Consenso
	198	4/2000 Extranjeros ⁷⁹	324	–	325		Consenso
	199	5/2000 Responsabilidad penal de los menores	198	8 (138)	344		No Consenso
VII	200	6/2000 Ratificación Estatuto Penal Internacional	256	–	256	308 PP: 183 PSOE: 125	Consenso
	201	7/2000 Modifica CP y penal menores (terrorismo)	292	17	310		Consenso
	202	8/2000 Reforma Ley Extranjeros	187	117	305		Disenso
	203	9/2000 Modifica Ley del Poder Judicial (Admón.)	196	110	308		Disenso
	204	1/2001 Modifica Ley Régimen Foral Navarra	298	7	305		Consenso
	205	2/2001 Modifica Ley Poder Judicial Consejo Gral. ⁸⁰	284	11	295		Consenso
	206	3/2001 Ratificación Tratado de Niza	290	–	297		Consenso
	207	4/2001 Derecho de Petición	324	–	324		Consenso
	208	5/2001 complementaria Ley Gral. Estabilid. Presup.	180	129	309		Disenso
	209	6/2001 Universidades	196	134	330		Disenso
	210	7/2001 Modifica Ley Financiación CC AA	193	1	195		Consenso
	211	1/2002 Derecho de Asociación	195	4 (104)	303		No Consenso
	212	2/2002 Control judicial Centro Nac. de Inteligencia	284	17	302		Consenso
	213	3/2002 Modifica CP y Militar (Servicio Militar)	256	–	256		Consenso
	214	4/2002 Concierto Económico País Vasco	253	2	255		Consenso
	215	5/2002 Cualificaciones y Formación Profesional	183	124	309		Disenso
	216	6/2002 Partidos Políticos	304	16	320		Consenso
	217	7/2000 Reforma parcial Enjuiciamiento Criminal ⁸¹	276	4	280		Consenso

⁷⁹ Comisión Constitucional

⁸⁰ Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Grupo Parlamentario Socialista, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió), Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), Grupo Parlamentario de Coalición Canaria

⁸¹ Senado

LEGISLATURA	Núm.	LEY ORGÁNICA	VOTOS			DIPUTADOS GPG/MP y PPO	DEDUCCIÓN
			A favor	En contra	Emitidos		
VII	218	8/2002 Complementa Parcial EC (juicios rápidos) ⁸²	298	–	304	308 PP: 183 PSOE: 125	Consenso
	219	9/2002 Modifica CP y Civil sustracción menores ⁸³	285	–	295		Consenso
	220	10/2002 Calidad de la Educación	182	130	312		Disenso
	221	1/2003 Garantía democracia y ayuntamientos ⁸⁴	278	0	282		Consenso
	222	2/2003 Orden europea de detención y entrega	299	0	300		Consenso
	223	3/2003 Equipos conjuntos investigación penal UE	293	0	295		Consenso
	224	4/2003 Prevención-bloqueo financiación terrorismo	278	0	292		Consenso
	225	5/2003 Modifica Poder Judicial-Gral. Penitenciaria	260	4	269		Consenso
	226	6/2003 General Penitenciaria	206	11	223		Consenso
	227	7/2003 Cumplimiento íntegro-efectivo de las penas	211	3	223		Consenso
	228	8/2003 Reforma Concursal Poder Judicial	264	0	267		Consenso

⁸² Comisión Constitucional

⁸³ Comisión de Justicia e Interior

⁸⁴ Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y Grupo Parlamentario Socialista

TABLA 30. CLASIFICACIÓN MATERIAL DE LAS LEYES ORGÁNICAS

(1) Territoriales; (2) Derechos fundamentales; (3) Jurídicos; (4) Instituciones; (5) Régimen Electoral y Partidos

*Educación **Terrorismo ***Administración de Justicia

Número	Título	Clasificación
1/1979	General Penitenciaria	4
2/1979	Tribunal Constitucional	4
3/1979	Estatuto del País Vasco	1
4/1979	Estatuto de Cataluña	1
1/1980	Consejo General Poder Judicial***	4
2/1980	Referéndum	5
3/1980	Consejo de Estado	4
4/1980	Libertad de expresión, reunión, asociación	2
5/1980	Estatuto de Centros Escolares*	2
6/1980	Defensa Nacional	4
7/1980	Libertad religiosa	2
8/1980	Financiación CC AA	1
9/1980	Código de Justicia Militar	3
10/1980	Enjuiciamiento oral de delitos dolosos, menos graves y flagrantes	3
11/1980	Artículo 55.2 constitucional suspende derechos a terroristas**	2
12/1980	Modifica párrafo Ley reguladora modalidades Referéndum	5
13/1980	Almería Iniciativa Autonómica	1
1/1981	Estatuto de Galicia	1
2/1981	Modifica y adiciona artículos Código Penal y Justicia Militar	3
3/1981	Defensor del Pueblo	4
4/1981	Estatuto de alarma, excepción sitio	2
5/1981	Carrera judicial y del secretariado***	4
6/1981	Estatuto de Andalucía	1
7/1981	Estatuto de Asturias	1
8/1981	Estatuto de Cantabria	1
1/1982	Derecho al honor, intimidad personal y familiar, y la propia imagen	2
2/1982	Tribunal de Cuentas	4
3/1982	Estatuto de La Rioja	1
4/1982	Estatuto de Murcia	1
5/1982	Estatuto del País Valenciano	1

6/1982	Constituye Comunidad de Madrid	1
7/1982	Modifica legislación vigente en materia de contrabando	3
8/1982	Estatuto de Aragón	1
9/1982	Estatuto de Castilla-La Mancha	1
10/1982	Estatuto de Canarias	1
11/1982	Transfiere competencias a Canarias	1
12/1982	Transfiere competencias a Valencia	1
13/1982	Régimen Foral Navarra	1
1/1983	Estatuto de Extremadura	1
2/1983	Estatuto de Islas Baleares	1
3/1983	Estatuto de Madrid	1
4/1983	Estatuto de Castilla y León	1
5/1983	Artículo 144 constitucional a Provincia de Segovia	1
6/1983	Modifica artículos Ley Elecciones Locales	5
7/1983	Reforma artículos Ley de Enjuiciamiento Criminal (prisión provisional)	3
8/1983	Reforma parcial Código Penal responsabilidad penal enfermos mentales	3
9/1983	Reguladora de derecho de reunión	2
10/1983	Régimen Jurídico de Control de Cambios	3
11/1983	Reforma Universitaria*	2
12/1983	Audiencia Nacional	4
13/1983	Modifica apartado Ley Orgánica Consejo de Estado	4
14/1983	Asistencia letrada al preso y al detenido	2
1/1984	Reforma a la Ley Orgánica de Defensa Nacional	4
2/1984	Derecho de Rectificación	2
3/1984	Iniciativa legislativa Popular	4
4/1984	Disposición transitoria a la Ley Orgánica de Carrera Judicial***	4
5/1984	Comparecencia Comisiones de Investigación Congreso y Senado	4
6/1984	Habeas Corpus	2
7/1984	Tipificación penal de colocación ilegal de escuchas telefónicas	3
8/1984	Objeción de Conciencia	2
9/1984	Actuación bandas armadas y elementos terroristas (Corrección)**	3
10/1984	Modifica artículos de la Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal (corrección errores prisión provisional)	3
1/1985	Incompatibilidades personal judicial***	4
2/1985	Delitos contra la Hacienda Pública	3
3/1985	Modifica Ley Orgánica de Derecho al Honor y la Intimidad Personal	2
4/1985	Deroga capítulo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional	4

5/1985	Régimen Electoral General	5
6/1985	Poder Judicial (Corrección de Errores)***	4
7/1985	Extranjeros	2
8/1985	Derecho a la Educación*	2
9/1985	Reforma Código Penal (Despenalización del aborto)	2
10/1985	Adhesión a Comunidades Europeas	1
11/1985	Libertad Sindical	2
12/1985	Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas	4
13/1985	Código Penal Militar	3
14/1985	Modificación del Código Penal y correlación con Código Militar	3
1/1986	Supresión Jurisdicción Penal Aeronáutica	3
2/1986	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	4
3/1986	Medidas Especiales de Salud Pública	4
4/1986	Ratificación Acta Única Europea	1
1/1987	Modifica LOREG Parlamento Europeo	5
2/1987	Conflictos Jurisdiccionales***	4
3/1987	Financiación de Partidos Políticos	5
4/1987	Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar	3
5/1987	Delegación de Facultades Estado a CC AA transportes carretera-cable	1
6/1987	Modifica sección Código Penal delito de Propiedad Intelectual	3
7/1987	Reforma parcialmente Código Penal delito de Incendio	3
1/1988	Reforma Código Penal en materia de Tráfico Ilegal de Drogas	3
2/1988	Publicidad electoral en televisiones privadas	5
3/1988	Reforma del Código Penal (contra el terrorismo y otros)**	3
4/1988	Reforma Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal**	3
5/1988	Modifica artículos del Código Penal (provocación sexual a menores)	3
6/1988	Modifica artículos de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional	4
7/1988	Juzgados de lo Penal y preceptos Ley Orgánica del Poder Judicial***	4
1/1989	Nueva redacción Financiación CC AA	1
2/1989	Procesal Militar	3
3/1989	Actualización Código Penal daños/perjuicios ocasionados vehículos de motor	3
1/1990	Ordenación General del Sistema Educativo*	2
1/1991	Reforma artículo Estatuto de Murcia	1
2/1991	Reforma Estatuto de Madrid	1
3/1991	Reforma artículo Estatuto de Asturias	1
4/1991	Modifica artículo Estatuto de Valencia	1

5/1991	Reforma Estatuto de Extremadura	1
6/1991	Modifica artículo Estatuto de Castilla-La Mancha	1
7/1991	Modifica artículo del Estatuto de Cantabria	1
8/1991	Modifica Ley Orgánica de Régimen Electoral General	5
9/1991	Modifica artículos Código Penal e introduce capítulo de Tráfico de Influencias	3
10/1991	Publicidad electoral radios municipales	5
11/1991	Régimen de la Guardia Civil	4
12/1991	Modifica artículos de Ley de Enjuiciamiento Criminal (declaraciones de testigos)	3
13/1991	Servicio Militar	4
1/1992	Protección de Seguridad Ciudadana	2
2/1992	Modifica Ley Orgánica de Defensor del Pueblo	4
3/1992	Se establecen supuestos de contrabando de material de defensa	3
4/1992	Competencias Juzgados de Menores***	4
5/1992	Regulación del tratamiento organizado de datos de carácter personal	2
6/1992	Modifica artículos de Ley Orgánica de Régimen Electoral General	5
7/1992	Jubilación Jueces y Magistrados, Médicos Forenses	4
8/1992	Modificación Código Penal/Ley de Enjuiciamiento Criminal tráfico de drogas	3
9/1992	Transferencia de competencias CC AA	1
10/1992	Ratificación Tratado de la Unión Europea	1
1/1994	Reforma artículos Estatuto de Asturias	1
2/1994	Reforma Estatuto de Cantabria	1
3/1994	Mayores competencias Estatuto La Rioja	1
4/1994	Reforma Estatuto de Murcia	1
5/1994	Reforma Estatuto de Valencia	1
6/1994	Reforma Estatuto de Aragón	1
7/1994	Reforma Estatuto de Castilla-La Mancha	1
8/1994	Reforma Estatuto de Extremadura	1
9/1994	Reforma Estatuto de Baleares	1
10/1994	Reforma Estatuto de Madrid	1
11/1994	Reforma Estatuto Castilla y León	1
12/1994	Deroga Transferencias a Comunidad Autónoma de Valencia	1
13/1994	Modifica Ley Orgánica Régimen Electoral General	5
14/1994	Disposición adicional Ley Orgánica de Libertad Sindical	2
15/1994	Cooperación Tribunal Internacional	1
16/1994	Reforma Ley Orgánica del Poder Judicial***	4
17/1994	Modifica artículos Código Penal conducir ciclomotor alcoholizado o drogado	3

18/1994	Modifica Código Penal Secreto de Comunicaciones	3
19/1994	Protección de Testigos en Causas Criminales	3
20/1994	Ratifica Adhesión de Países a la Unión Europea	1
1/1995	Estatuto de Ceuta	1
2/1995	Estatuto de Melilla	1
3/1995	Modifica Ley Orgánica de Régimen Electoral General	5
4/1995	Modificación Código Penal en materia de Apología de Genocidio	3
5/1995	Tribunal del Jurado***	4
6/1995	Modifica preceptos Código Penal delitos contra la Hacienda Pública	3
7/1995	Mandato de Centro Docentes que reciben fondos públicos	2
8/1995	Modifica Ley Orgánica de Tribunal del Jurado***	4
9/1995	Gobierno de los Centros Docentes*	2
10/1995	Código Penal (reforma al sistema de penas)	3
11/1995	Abolición de Pena de Muerte en Tiempos de Guerra	2
12/1995	Represión del contrabando, tipificación de delito y responsabilidad	3
13/1995	Modifica Ley Orgánica General Penitenciaria	4
14/1995	Publicidad electoral televisión local	5
15/1995	Alteración límites provinciales (Gátova)	1
16/1995	Transfiere Competencias a Galicia	1
1/1996	Protección Jurídica del Menor	2
2/1996	Ordenamiento del Comercio Minorista	4
3/1996	Modificación Parcial Financiación CC AA	1
4/1996	Reforma Estatuto de Canarias	1
5/1996	Reforma Estatuto de Aragón	1
1/1997	Modifica Régimen Electoral General	5
2/1997	Conciencia de Profesionales de la Información	2
3/1997	Reforma Estatuto de Castilla-La Mancha	1
4/1997	Utilización de videocámaras públicas por Fuerzas de Seguridad	4
5/1997	Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial***	4
6/1997	Transfiere Competencias a Cataluña	1
1/1998	Reforma Estatuto de Murcia	1
2/1998	Modifica Código Penal y de Enjuiciamiento Criminal violencia callejera**	3
3/1998	Modifica Ley Orgánica de Régimen Electoral General	5
4/1998	Cooperación Tribunal Internacional	1
5/1998	Reforma Estatuto de Madrid	1
6/1998	Reforma Ley Orgánica del Poder Judicial***	4

7/1998	Modifica Código Penal suprime prisión/multa incumplimiento Servicio Militar	3
8/1998	Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas	4
9/1998	Ratificación del Tratado de Ámsterdam	1
10/1998	Complementaria de Introducción del Euro	1
11/1998	Reforma Estatuto de Cantabria	1
1/1999	Reforma Estatuto de Asturias	1
2/1999	Reforma Estatuto de La Rioja	1
3/1999	Reforma Estatuto de Baleares	1
4/1999	Reforma Estatuto de Castilla y León	1
5/1999	Modifica Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal (perfecciona investigación drogas y otros)	3
6/1999	Transfiere Competencias a Galicia	1
7/1999	Modifica Ley Orgánica del Tribunal Constitucional	4
8/1999	Modifica Ley Orgánica Régimen Electoral General	5
9/1999	Modifica Ley Orgánica de Derecho de Reunión	2
10/1999	Modifica Ley Orgánica de Derecho a la Educación*	2
11/1999	Modifica Código Penal en materia de Abuso Sexual	3
12/1999	Reforma Estatuto de Extremadura	1
13/1999	Modifica artículos Ley Orgánica Poder Judicial***	4
14/1999	Modifica Código Penal en materia de Malos Tratos	3
15/1999	Protección de datos de carácter personal	2
1/2000	Modifica Ley Orgánica de Tribunal Constitucional	4
2/2000	Modifica Código Penal (armas químicas)	3
3/2000	Modifica Código Penal en materia de corrupción de transacciones	3
4/2000	Extranjeros	2
5/2000	Responsabilidad Penal de los Menores	3
6/2000	Ratificación Estatuto Penal Internacional	1
7/2000	Modifica Código Penal responsabilidad delitos de Terrorismo**	3
8/2000	Reforma Ley Orgánica Extranjeros	2
9/2000	Modifica Ley Orgánica del Poder Judicial (Administración)***	4
1/2001	Modifica Ley Orgánica Régimen Foral de Navarra	1
2/2001	Modifica Ley Orgánica del Poder Judicial (Consejo General)***	4
3/2001	Ratificación del Tratado de Niza	1
4/2001	Derecho de Petición	2
5/2001	Complementaria Ley General de Estabilidad Presupuestal	4
6/2001	Ley Orgánica de Universidades*	2
7/2001	Modifica Ley Orgánica de Financiación de CC AA	1

1/2002	Derecho de Asociación	2
2/2002	Control Judicial Centro Nacional de Inteligencia	4
3/2002	Modifica Código Penal y Militar (Servicio Militar)	3
4/2002	Concierto Económico en el País Vasco	1
5/2002	Cualificaciones y Formación Profesional*	2
6/2002	Ley Orgánica de Partidos Políticos**	5
7/2002	Reforma Parcial Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal (querellas criminales)	3
8/2002	Complementaria Ley Reforma Parcial Enjuiciamiento Criminal (juicios rápidos)	3
9/2002	Modifica Código Penal y Civil sobre sustracción de menores	3
10/2002	Calidad de la Educación*	2
1/2003	Garantía de la democracia en Ayuntamientos y Seguridad de Concejales**	2
2/2003	Orden Europea de Detención y Entrega	1
3/2003	Equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea	1
4/2003	Prevención y bloqueo de financiación al terrorismo**	3
5/2003	Modifica Ley Poder Judicial y General Penitenciaria**(***)	4
6/2003	General Penitenciaria	4
7/2003	Cumplimiento íntegro y efectivo de las penas**	3
8/2003	Ley orgánica para la Reforma Concursal***	4

**TABLA 31. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
HISTÓRICO DE PARTIDOS O BLOQUES CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA
LEGISLATURAS I a VII (1979-2004)¹**

Partido/Número de escaños	I 1979	II 1982	III 1986	IV 1989	V 1993	VI 1996	VII 2000	Presencia en legislaturas
Unión de Centro Democrático	168	11	-	-	-	-	-	2
Alianza Popular/Partido Popular ²	9	107	105 ³	107	141	156	183	7
Partido Socialista Obrero Español ⁴	121	202	184	175	159	141	125	7
Partido Comunista de España/Izquierda Unida	23	4*	7*	17	18	21	8	7
UDC/Convergència i Unió	8	12	18	18	17	16	15	7
Partido Nacionalista Vasco	7	8	6	5	5	5	7 ⁵	7
Centro Democrático Social	-	2	19	14	-	-		
Partido Socialista de Andalucía/ Partido Andalucista*	5	-	-	2	-	-	1	3
Herri Batasuna***	3	2	5	4	2	2		6
Unión Nacional*	1	-	-	-	-	-		1
Unión del Pueblo Navarro*	1	-	-	-	-	-	-	1
Partido Aragonés Regionalista*	1	-	1	1	1	-	-	4
Euzkadiko Ezkerria*	1	1	2	2	-	-	-	4
Unión del Pueblo Canario*	1	-	-	-	-	-	-	1
Coalición Canaria	-	-	-	-	4	4	4	3
Bloque Nacionalista Gallego*	-	-	-	-	-	2	3	2
Chunta Aragonesista*	-	-	-	-	-	-	1	1
Eusko Alkartasuna*	-	-	-	2	1	1	1	4
Esquerra Republicana de Catalunya*	1	1	-	-	1	1	1	5
Iniciativa Verds (Iniciativa Per Catalunya)*	-	-	-	-	-	-	1	1
Coalición Gallega*	-	-	1	-	-	-	-	1
Agrupación Independiente Canaria*	-	-	1	1	-	-	-	2
Unión Valenciana*	-	-	1	2	1	1	-	4
Total de diputados⁶	350	350	350	350	350	350	350	
Total de partidos, bloques o coaliciones	14	10	12	13	11	11	12	
Grupos Parlamentarios**	6	6	6	7	6	6	6	
Porcentaje de escaños partido mayoritario + principal partido opositor/350	83%	88%	83%	81%	86%	85%	88%	

Fuentes: Linz, Gangas y Jerez Mir (2000: 438); Oñate (2000: 105); Matas (1999: 22 ss.); López Nieto (1997: 192); Cazorla y Montabes (1997: 298-304); Montero (1996: 80, 82-3; 1992: 247-8) y Sánchez de Dios (1996: 196). Congreso de los Diputados [www.congreso.es]

* Representado en el Grupo Parlamentario Mixto

** Incluye al Grupo Parlamentario Mixto; para la I Legislatura los socialistas vascos y catalanes se encontraban incorporados en el Grupo Parlamentario del PSOE

*** Al no cumplir el requisito de prestación de juramento o la promesa de acatar la Constitución, no llegaron a representar el mandato o adquirir la condición plena de parlamentarios. Esto modifica el total de legisladores en el Congreso de los Diputados: de la I a la VI legislaturas hubo en realidad 347; 348; 345; 346; 348 y 348. En la VII, 350

¹ Diputados y grupos contabilizados al inicio de cada legislatura.

² Para las elecciones a la I Legislatura se presentó como Coalición Democrática (CD) y para la II y III como Coalición Popular.

³ En realidad operó con 73 diputados, dado que el PDP y el PL decidieron integrarse dentro del Grupo Mixto durante casi toda la legislatura.

⁴ Incluye al Partit dels Socialistes de Catalunya, y el Partido Socialista de Euzkadi (socialistas vascos).

⁵ Denominado EAJ-PNV.

⁶ La I legislatura inició y concluyó con 345 diputados; la II con 347 y la III con 345 (Morales Arroyo, 1990: 143).